



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **PhDr. K. Ř.**, zast. JUDr. Emilem Fleglem, advokátem se sídlem K Chaloupkám 3170/2, Praha 10, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 1760/18, Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 3. 2021, č. j. PK-RR/4891/20, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) HG – MONT, s.r.o.**, se sídlem Na Vrchu 388/18, Plzeň, zast. JUDr. Robertem Vargou, advokátem se sídlem Zbrojnická 229/1, Plzeň, **II) CETIN a. s.**, se sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9, **III) město Železná Ruda**, se sídlem Klostermannovo nám. 295, Železná Ruda, zast. JUDr. Tomášem Tomšíčkem, advokátem se sídlem Vlastina 602/23, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 6. 2022, č. j. 57 A 72/2021-303,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 6. 2022, č. j. 57 A 72/2021-303, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 10. 3. 2021, č. j. PK-RR/4891/20, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení v celkové výši **22 580,50 Kč** k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Emila Flegela, advokáta se sídlem K Chaloupkám 3170/2, Praha 10, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- V. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Předmětem projednávání věci je společné povolení podle § 94p zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“).

[2] Žalobkyně je vlastníkem nemovitostí (pozemku a rodinného domu) v katastrálním území X. Městský úřad Železná Ruda, odbor výstavby – stavební úřad, společným povolením ze dne 21. 9. 2020, č. j. VÚP/801/20/69-330/5, schválil podle § 94p odst. 1 stavebního zákona stavební záměr „*Bytový dům Stará pošta*“ v katastrálním území X, jehož stavebníkem je osoba zúčastněná na řízení I), a stanovil podmínky pro umístění a provedení stavby.

[3] K odvolání žalobkyně změnil žalovaný výše nadepsaným rozhodnutím text výroku I. společného povolení ohledně půdorysného rozměru prvního podzemního podlaží (z cca 45,30 x 26,20 m na cca 45,70 x 26,20 m) a celkové zastavěné plochy (z 1119,3 m² na 1154,22 m²), ve zbytku rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. Žalovaný zjistil nepřesnosti v údajích o délce objektu a zastavěné ploše uvedených ve výroku společného povolení, které opravil postupem podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Odvolání žalobkyně však shledal nedůvodným.

[4] Vzhledem k tomu, že odvolání napadlo i závazné stanovisko orgánu územního plánování (Městského úřadu Klatovy), požádal žalovaný v souladu s § 149 odst. 5 správního řádu nadřízený orgán územního plánování (Krajský úřad Plzeňského kraje) o změnu nebo potvrzení závazného stanoviska městského úřadu. Krajský úřad závazným stanoviskem ze dne 21. 12. 2020, doplněným sdělením ze dne 28. 1. 2021, závazné stanovisko městského úřadu potvrdil. Stavební úřad proto dle žalovaného nepochybil, řídil-li se závazným stanoviskem, které potvrdil nadřízený orgán územního plánování vlastním závazným stanoviskem. K dalším odvolacím námitkám žalovaný uvedl, že záměr splňuje požadavky napojení na veřejnou technickou a dopravní infrastrukturu, pozemek není veřejným prostranstvím a příjezdová komunikace veřejnou účelovou komunikací, údaje o šíři komunikace jsou v souladu s projektovou dokumentací (a navíc nijak nezasahují do práv žalobkyně), námitka podjatosti starosty města Železná Ruda je opožděná, stavební úřad nepochybil, neprováděl-li ohledání na místě, odůvodnění společného povolení je jednoznačné a dostatečné, výrok včetně podmínek převzatých ze závazných stanovisek není rozporný ani nezákonný a šíře parkovacích stání je v souladu s ČSN, byť tato námitka je též opožděná. Žalovaný uzavřel, že společné povolení má oporu ve shromážděných podkladech a stavební úřad rozhodl v souladu s právními předpisy.

[5] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila žalobou, kterou zamítl krajský soud nyní napadeným rozsudkem. Nepřisvědčil námitkám nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného a závazného stanoviska krajského úřadu, ani rozporu stavby s regulativy určujícími charakter a funkční využití území, jeho zastavitelnost a plošné a prostorové uspořádání. V postupu stavebního úřadu ani žalovaného neshledal krajský soud pochybení, které by mělo za následek nezákonnost jejich rozhodnutí. Výpočet žalobkyně ohledně přípustné zastavitelnosti označil krajský soud za nadbytečný, žalobkyně ani neuvedla, jak ji případný nedostatek ve výpočtu zastavěné plochy zkrátil na jejích právech. Námitky týkající se výšky stavby, souladu záměru s charakterem území, porušení § 9 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 503/2006“), a verzí projektové dokumentace krajský soud neshledal důvodnými. Nepřisvědčil ani

pokračování

obecným námitkám nezískání povolení k odstranění původní stavby (vily Karla), porušení § 15 odst. 1 stavebního zákona pro nedostatek příslušnosti stavebního úřadu, porušení § 68 správního řádu ve vztahu k výroku společného povolení ohledně povolení ke kácení dřevin a porušení § 90 odst. 1 písm. c) stavebního zákona a § 9 odst. 2 vyhlášky č. 503/2006 z důvodu formulace výroku prvostupňového rozhodnutí. Krajský soud závěrem uvedl, že prostý nesouhlas žalobkyně se závěry správních a dotčených orgánů nemůže vést k nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Žalobkyně dle krajského soudu neprokázala, že by stavbou došlo k nepřijatelnému zásahu do jejích práv, ve vztahu k většině žalobních námitek to ani netvrdila.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[6] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla výše označený rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Navrhla zrušit napadený rozsudek, rozhodnutí žalovaného i stavebního úřadu a věc vrátit k dalšímu řízení.

[7] Stěžovatelka nesouhlasí se závěry krajského soudu ve vztahu k verzím projektové dokumentace. Orgán územního plánování ve svém závazném stanovisku vycházel z verze 12/2019, avšak stavba byla nakonec umístěna podle verze 8/2020. Došlo proto k porušení stavebního zákona a tato nezákonnost bezpochyby zasahuje do práv stěžovatelky. Tvrzení krajského soudu, že stavební úřad ověřil projektovou dokumentaci ve verzi 12/2019 ve znění dílčích úprav z 8/2020, je v rozporu se spisovým materiálem, jelikož stavební úřad ověřil jen verzi z 8/2020.

[8] Stěžovatelka trvá na tom, že stavební záměr je v rozporu s Regulačním plánem města Železná Ruda, místní část Špičák, ke dni 8. 7. 2019, a to z několika důvodů. Zaprvé, nejde o využití území „*bez podstatných změn*“ a v souladu s očekávaným charakterem území, které je nezastavitelné. Krajský soud tyto námitky vypořádal stroze a neurčitě, když se ztotožnil s orgány územního plánování ohledně hospodárného využití území, které ale stěžovatelka nenamítala. Zadruhé, umístěná stavba je výlučně bytovým domem s absencí jakéhokoli polyfunkčního využití, které regulační plán vyžaduje. Krajský soud se v této souvislosti vyhýbá námitkám stěžovatelky, snaží-li se uniknout na úroveň územního plánu, který byl ale též porušen. Za třetí, došlo k překročení maximální přípustné zastavitelnosti jednotlivých funkčních ploch a krajský soud se touto námitkou odmítl zabývat pro nadbytečnost, když stěžovatelka neuvedla, jak konkrétně by ji tento případný nedostatek zkrátil na právech. Za čtvrté, umístěná stavba zásadně porušuje regulativy plošného a prostorového uspořádání, jelikož je vyšší než původní objekt a nezachovává původní stavební čáru.

[9] Stěžovatelka namítá, že v projektové dokumentaci z 12/2019 není uveden soulad s územně plánovací dokumentací ani regulačním plánem a krajský soud se k této námitce nijak nevyjádřil. Pouze v bodě 68. napadeného rozsudku obecně uvedl, že v postupu stavebního úřadu, který vycházel z projektové dokumentace a ověřil ji, nespátňuje porušení stavebního zákona a vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 499/2006“).

[10] Stěžovatelka tvrdí, že byl porušen § 9 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 503/2006, jelikož celková výška stavby uvedená ve výroku společného povolení je nepřezkoumatelná z důvodu nejasného ukotvení bodu ± 0 . Stěžovatelka nesouhlasí s krajským soudem, dle kterého je výška stavby určena podle projektové dokumentace od podlahy 1. nadzemního podlaží. Dle stěžovatelky má být stavba ukotvena v systému Bpv (výškový systém „*Baltský po vyrovnání*“, pozn. NSS) nebo jiném obdobném výškovém systému a bod ± 0 má upřesňovat výrok prvoinstančního rozhodnutí.

[11] Stěžovatelka nesouhlasí s tím, jak krajský soud vypořádal její námitku ve vztahu k závaznému stanovisku krajského úřadu. Zaprvé, stěžovatelka brojila proti tvrzení krajského úřadu, že pokud regulativy regulačního plánu neupravují stavby bytových domů, lze je umístit bez omezení. Tuto námitku krajský soud vypořádal rozsáhlou citací z napadeného rozhodnutí a uvedl, že toto posouzení shledává srozumitelným a věcně správným. Zadruhé, závazné stanovisko jako takové považuje stěžovatelka za nepřezkoumatelné, nesrozumitelné a vnitřně rozporné, krajský úřad ani nevypořádal její odvolací námitky ohledně překročení zastavěnosti, výšky objektu a koeficientu zeleně. Stavební úřad se má zabývat rozpory v závazném stanovisku a na náležitosti závazného stanoviska se přiměřeně použijí ustanovení o obsahu, formě a náležitostech správního rozhodnutí. Správní orgán musí závazné stanovisko posoudit, musí se zabývat zejména jeho úplností a srozumitelností. Tuto námitku přešel krajský soud bez povšimnutí a rozhodnutí žalovaného je zjevně nepřezkoumatelné, jelikož jeho součástí je závazné stanovisko krajského úřadu. Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu v bodě 57. napadeného rozsudku, že žalovaný podrobně popsal nosné argumenty a závěry krajského úřadu. Žalovaný se totiž blíže nevyjádřil ke konkrétním odvolacím námitkám, omezil se na obecná konstatování.

[12] Stěžovatelka trvá na porušení § 15 odst. 1 stavebního zákona, jelikož stavební úřad nebyl příslušný k povolení stavby komunikace. Stěžovatelka nesouhlasí s krajským soudem, že komunikace byla povolena jako neveřejná účelová. Jedná se o veřejnou účelovou komunikaci, a proto je k jejímu povolení příslušný speciální stavební úřad podle § 15 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, nikoliv obecný stavební úřad. Umístění komunikace se pak bezesporu dotýká práv stěžovatelky, která je spoluvlastníkem pozemku, přes který umístěná komunikace prochází, a k jejímu umístění nikdy nedala souhlas.

[13] Stěžovatelka trvá na porušení § 68 správního řádu, jelikož podmínka č. 8. výroku II. prvostupňového rozhodnutí povolila rozsáhlé kácení dřevin, aniž by pro jeho provedení byly stanoveny bližší podmínky. Výrok o kácení též není samostatně odůvodněn. Zároveň společné povolení neobsahuje samostatný výrok o povolení kácení dřevin včetně podmínek povolení a uložení náhradní výsadby. Úvaha krajského soudu ve vztahu k této námitce je mimoběžná a odůvodnění napadeného rozsudku nepřezkoumatelné.

[14] Dle stěžovatelky byl porušen § 90 odst. 1 písm. c) stavebního zákona a § 9 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 503/2006, jelikož podmínka č. 20. výroku II. společného povolení jen odkazuje na závazná stanoviska, aniž by obsahovala výčet podmínek v těchto stanoviscích uvedených. Stěžovatelka nesouhlasí se závěry krajského soudu, že neuvedla, jak by se formální nedostatky výroku mohly dotknout jejích práv, a že odkazy na vyjádření správců sítí a města Železná Ruda jsou v podmínce č. 20. obsaženy nadbytečně, ale nikoliv nezákonně. Pokud nejsou podmínky součástí výroku, stěžovatelka neví, co je jejich obsahem, a nemůže se proti nim bránit. Žalovaný i stavební úřad nemohou účastníky zatěžovat nad rámec zákona a činit

pokračování

závaznými podmínky a námitky účastníků, navíc formou, kdy obsah podmínek není součástí výroku rozhodnutí.

[15] Stěžovatelka shrnula, že napadený rozsudek považuje za nepřezkoumatelný a nezákonný, jelikož se dostatečně nezabýval jejími námitkami ve vztahu k porušení přípustné zastavitelnosti funkční plochy a aproboval nezákonnost rozhodnutí žalovaného z důvodu porušení platného územního plánu. I kdyby v žalobě uplatnila námitky, které neuplatnila ve správním řízení, nebyly by takové námitky bez dalšího nepřípustné jako opožděné. Stěžovatelka k tomu odkázala na rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62.

[16] Žalovaný se ve svém vyjádření stručně ztotožnil s napadeným rozsudkem.

[17] Stavebník se s napadeným rozsudkem též ztotožnil, považuje jej za velmi podrobný, přiléhavý a přezkoumatelný. Stěžovatelka se stavebním záměrem zjevně zásadně nesouhlasí, povaha jejích obecných námitek má však spíše povahu *actio popularis*. Neprokázala-li skutečný zásah do svých veřejných subjektivních práv, nemůže být úspěšná. Již to by dle stavebníka stačilo k zamítnutí kasační stížnosti.

[18] Ve vztahu k jednotlivým kasačním námitkám stavebník uvedl, že projektová dokumentace z 8/2020 vznikla na základě námitek stěžovatelky, která nyní neoznačila žádný rozdíl mezi verzemi ani zkrácení na svých právech. Stěžovatelka dále zjevně dovozuje, že regulační plán je nadřazen územnímu plánu, avšak podle § 43 odst. 5 stavebního zákona je územní plán závazný pro regulační. Povolený záměr je dle stavebníka v souladu s územním plánem města Železná Ruda, nadto regulační plán předvídá na místě původní vily Karly novou stavbu. Závazná stanoviska orgánů územního plánování jsou tedy v souladu se zákonem i územně plánovací dokumentací. Výška stavby je zřejmá z projektové dokumentace a odpovídá regulačnímu plánu, který předpokládá tři nadzemní podlaží a podkroví. Stavebníkovi není zřejmé, proč by výška stavby měla být stanovena na základě systému Bpv, přístup stěžovatelky k celé věci označil za šikanózní. Zastavitelnost lokality dle stavebníka není překročena, je třeba vycházet z plochy celé lokality, nikoliv jen ze stavebního pozemku, jak činí stěžovatelka. Stavebník dále považuje za vnitřně rozporné, namítá-li stěžovatelka nepřezkoumatelnost závazných stanovisek, ale zároveň proti jejich obsahu i navazujícím správním rozhodnutím rozsáhle argumentuje. Stavebník zcela rozumí krajskému soudu, že převzal podstatnou část odůvodnění rozhodnutí žalovaného, která obsahuje precizní vyjádření k celému stavebnímu záměru a vypořádání námitek stěžovatelky. Závazné stanovisko přitom stavebník s odkazem na judikaturu NSS k nepřezkoumatelnosti nepovažuje za nepřezkoumatelné, jenom nedalo za pravdu stěžovatelce.

[19] K námitce příslušnosti stavebního úřadu stavebník uvedl, že nebyla umístována a povolována veřejná účelová komunikace a námitka spoluvlastnictví a absence souhlasu představuje nepřípustné novum podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Námitce týkající se absence výroku ke kácení dřevin stavebník nerozumí, je vnitřně rozporná, a zároveň též nepřípustná jako nová námitka. Stavebník uzavřel, že krajský soud vše relevantní rozsáhle vypořádal a stěžovatelka nedostatečně specifikovala, v čem jí stavební záměr způsobuje újmu. Odkaz stěžovatelky na rozsudek č. j. 7 Afs 54/2007-62 považuje stavebník za nepřiléhavý, jelikož dle tohoto judikátu je možné prolomit koncentraci řízení u hmotněprávních námitek,

stěžovatelka však vznáší pouze námitky procesní, ke kterým se nepřihlíží, jsou-li uplatněny pozdě. Krajský soud se však přesto zabýval všemi námitkami stěžovatelky, napadený rozsudek tedy není nepřezkoumatelný. Kasační stížnost stavebník navrhl zamítnout jako nedůvodnou.

[20] Osoby zúčastněné na řízení II) a III) se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[21] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[22] Kasační stížnost je důvodná.

[23] Nejvyšší správní soud úvodem konstatuje nepřiléhavost závěrečné kasační argumentace stěžovatelky, že žalobní námitky, které neuplatnila ve správním řízení, neměly být považovány za nepřípustné pro opožděnost. Krajský soud v napadeném rozsudku žádné žalobní námitky za nepřípustné ani opožděné neoznačil. V bodě 53. napadeného rozsudku pouze uvedl, že se zabýval jen těmi námitkami, které stěžovatelka formulovala v žalobě konkrétním způsobem. Odkázal k tomu na judikaturu, dle které není na soudu, aby za žalobce domýšlel argumenty a konkretizoval obecná žalobní tvrzení (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS). Některé žalobní námitky tedy krajský soud považoval za obecné (bod 71. napadeného rozsudku), přesto je však vypořádal (body 72. až 75. napadeného rozsudku), jak příhodně uvedl i stavebník ve svém vyjádření. Nejvyšší správní soud naopak stavebníkovi nepřisvědčuje v tom, že by stěžovatelka uplatňovala pouze procesní námitky, jelikož vznáší i hmotněprávní (např. rozpor záměru s územním plánováním).

[24] Nejvyšší správní soud nesouhlasí též s tvrzením stavebníka, že námitky stěžovatelky mají povahu *actio popularis*, tj. žaloby v zájmu ochrany práv třetích osob, jejíž podání ve správním soudnictví obecně není možné (srov. např. rozsudky NSS ze dne 3. 10. 2019, č. j. 9 As 198/2019-29, odst. [21], a ze dne 30. 4. 2020, č. j. 6 As 171/2019-37, odst. [18], a v nich citovanou judikaturu, jakož i komentářovou literaturu KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 523). Stěžovatelka je vlastníkem nemovitostí přímo sousedících s posuzovaným záměrem, bytovým domem, jehož umístění a povolení se s ohledem na krátkou odstupovou vzdálenost záměru od nemovitostí stěžovatelky, velikost stavby, jakož i účelu jejího používání, nepochybně může přímo dotknout její právní sféry, resp. jejích veřejných subjektivních práv. Z podané žaloby i kasační stížnosti je pak zjevné, že stěžovatelka v řízení před správními soudy chrání právě svá práva jakožto vlastníka sousedních nemovitostí, nejedná se tedy o nepřípustnou *actio popularis*.

[25] K jednotlivým kasačním námitkám uvádí Nejvyšší správní soud následující. Nejprve se přitom zabýval namítanou nepřezkoumatelností, jelikož by bylo předčasné zabývat se

pokračování

právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek skutečně nepřezkoumatelný.

III.a Nepřezkoumatelnost

[26] Stěžovatelka namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, rozhodnutí žalovaného i závazného stanoviska nadřízeného orgánu územního plánování – Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru regionálního rozvoje. Krajský soud dle stěžovatelky nevypořádal nebo vypořádal nedostatečně její námitky stran porušení regulačního plánu, překročení přípustné zastavitelnosti území, neuvedení souladu záměru s územně plánovací dokumentací v projektové dokumentaci, nedostatečného odůvodnění závazného stanoviska krajského úřadu a výroku povolujícího kácení dřevin. Žalovaný se dle stěžovatelky blíže nevyjádřil ke konkrétním odvolacím námitkám ve vztahu k závaznému stanovisku nadřízeného orgánu územního plánování, omezil se jen na obecná tvrzení. Závazné stanovisko je dle stěžovatelky neodůvodněné, nesrozumitelné a vnitřně rozporné. Námitky jsou částečně důvodné.

[27] Ke konkrétnímu obsahu pojmu nepřezkoumatelnosti Nejvyšší správní soud odkazuje na svou ustálenou judikaturu (rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, nebo ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS). Povinnost řádného odůvodnění přitom neznamená povinnost podrobně odpovědět na každý dílčí argument účastníka řízení, postačí proti námitkám účastníka řízení postavit vlastní argumentační celek, v jehož konkurenci námitky neobstojí (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, a ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 222/18, obdobně rozsudky NSS ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, odst. [16], nebo ze dne 30. 3. 2023, č. j. 9 As 123/2022-55, odst. [12]). Dále platí, že přezkoumá-li krajský soud správní rozhodnutí, které nebylo přezkoumatelné, zatíží nepřezkoumatelností i své rozhodnutí (srov. např. rozsudky NSS ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006-91, ze dne 28. 1. 2009, č. j. 1 As 110/2008-99, nebo nověji ze dne 13. 7. 2022, č. j. 7 As 342/2020-30, odst. [8]). Konstatování nepřezkoumatelnosti by zároveň mělo být vyhrazeno opravdu výjimečným případům, kdy není z odůvodnění napadeného rozhodnutí vůbec patrné hodnocení podstatných důvodů či skutečností (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, odst. [29]).

[28] Přezkoumatelností závazného stanoviska nadřízeného orgánu územního plánování a rozhodnutí žalovaného se zabýval již krajský soud v bodech 56. až 58. napadeného rozsudku. Dospěl k závěru, že závazné stanovisko není vnitřně rozporné, nepřezkoumatelné ani nesrozumitelné, neomezuje se jen na obecná konstatování a reaguje na námitky stěžovatelky týkající se překročení zastavitelnosti nebo výšky objektu. Stěžovatelka dle krajského soudu zcela pomíjí doplnění závazného stanoviska ze dne 28. 1. 2021, které se k námitkám byť stručně vyjádřilo. Žalovaný se dle krajského soudu zabýval úplností, určitostí a srozumitelností závazného stanoviska, neboť podrobně popsal nosné argumenty krajského úřadu, s nimiž se ztotožnil a dále je i rozvinul. Rozhodnutí žalovaného je tedy dle krajského soudu též srozumitelné a dostatečně odůvodněné. Nejvyšší správní soud se s těmito závěry neztotožňuje.

[29] Podle § 96b odst. 1 věty první stavebního zákona *[j]estliže vydání rozhodnutí nebo jiného úkonu podle části třetí hlavy III dílů 4 a 5, § 126, 127, 129 odst. 2 a 3 [stavebního zákona] nebo podle zvláštního zákona závisí na posouzení jím vyvolané změny v území, je podkladem tohoto rozhodnutí nebo jiného úkonu závazné stanovisko orgánu územního plánování.* Věta druhá stejného ustanovení upravuje výjimky, kdy se závazné stanovisko orgánu územního plánování nevydává. Podle odst. 3 stejného ustanovení *[v] závazném stanovisku orgán územního plánování určí, zda je záměr přípustný z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování, či nikoliv. Jestliže shledá záměr přípustným, může stanovit podmínky pro jeho uskutečnění.*

[30] Společné povolení v projednávané věci bylo vydáno ve společném územním a stavebním řízení podle § 94j a násl. stavebního zákona, která spadají do výčtu § 96b odst. 1 věty první stavebního zákona (jde o část třetí hlavu III díl 5 stavebního zákona). Povolovaný záměr zároveň nespadá do výjimek dle § 96b odst. 1 věty druhé stavebního zákona. Podkladem pro společné povolení záměru „Bytový dům Stará pošta“ proto bylo závazné stanovisko orgánu územního plánování – Městského úřadu Klatovy ze dne 15. 1. 2020, které konstatovalo přípustnost záměru z hlediska územního plánování.

[31] Stěžovatelka v odvolání namítala, že stavební záměr je v rozporu s územně plánovací dokumentací (ohledně funkčního využití dotčeného pozemku, překročení maximální zastavitelnosti pozemku a výšky stavby) a že závazné stanovisko městského úřadu je vadné, nesprávné a nezákonné (str. 2 až 6 odvolání). Žalovaný proto v souladu s § 149 odst. 5 správního řádu (od 1. 1. 2021 odst. 7) obstaral přezkumné závazné stanovisko nadřízeného orgánu územního plánování – Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru regionálního rozvoje, který závazným stanoviskem ze dne 21. 12. 2020, doplněným sdělením ze dne 28. 1. 2021, závazné stanovisko městského úřadu potvrdil. Ve vztahu k jednotlivým odvolacím námitkám týkajícím se územního plánování následně žalovaný ve svém rozhodnutí opakovaně (na str. 17, 18, 19, 20, 23 a 25 svého rozhodnutí) uvedl, že soulad záměru s politikou územního rozvoje, územně plánovací dokumentací a cíli a úkoly územního plánování posuzuje podle § 96b odst. 3 stavebního zákona orgán územního plánování, stavební úřad je závazným stanoviskem vázán, a zopakoval závěry nadřízeného orgánu územního plánování.

[32] Nejvyšší správní soud na tomto místě připomíná, že závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu představuje specifický kvalifikovaný podklad, který zásadním způsobem předurčuje a ovlivňuje výrok na něj navazujícího správního rozhodnutí. Správní orgán je obsahem závazného stanoviska vázán, nemůže posoudit jeho odbornou stránku ve smyslu její správnosti. Proto je nezbytné, aby obsah závazného stanoviska odpovídal požadavkům na odůvodnění správního rozhodnutí. Tato povinnost byla také od 1. 1. 2018 vložena přímo do § 149 odst. 2 správního řádu, dle jehož věty třetí dotčený orgán *[v] odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen.* Potvrzující závazné stanovisko musí též přezkoumatelným způsobem reagovat na odvolací námitky proti potvrzovanému závaznému stanovisku a odvolací správní orgán musí ověřit, zda nadřízený dotčený orgán na odvolací námitky řádně reagoval. Není-li tomu tak, musí žádat nápravu. Pokud by závazné stanovisko bylo nepřezkoumatelné, trpí vadou nepřezkoumatelnosti i rozhodnutí správního orgánu, příp. následně i krajského soudu (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 10. 2009,

pokračování

č. j. 9 As 21/2009-150, č. 2381/2011 Sb. NSS, ze dne 29. 6. 2023, č. j. 8 As 386/2021-77, odst. [28], ze dne 6. 11. 2023, č. j. 10 As 462/2021-51, odst. [11], a ze dne 23. 11. 2023, č. j. 7 As 72/2023-25, odst. [44], a v nich citovanou judikaturu). Zároveň platí, že závazné stanovisko představuje závazný podklad ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. a soudní přezkum je možný pouze z hlediska jeho zákonnosti. Věcný přezkum odborných závěrů závazného stanoviska, coby podkladového rozhodnutí, není možný (viz rozsudky NSS ze dne 12. 2. 2014, č. j. 3 As 81/2013-38, ze dne 14. 3. 2018, č. j. 1 As 386/2017-49, odst. [26], nebo ze dne 26. 5. 2022, č. j. 10 As 316/2021-39, odst. [19]).

[33] V projednávané věci Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že závazná stanoviska orgánů územního plánování jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.

[34] Závazné stanovisko městského úřadu obsahuje v zásadě jen obecné závěry, nejsou z něj seznatelné konkrétní důvody, pro které je posuzovaný záměr v souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací, a přípustnost z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování. Z odůvodnění zejména žádným způsobem nevyplyvá, jaké jsou stávající architektonické hodnoty v území, charakter okolní zástavby, krajinný ráz, urbanistické architektonické a estetické požadavky a z jakých důvodů je posuzovaný záměr v souladu se stanoveným funkčním využitím území, kterým je smíšené území rekreačních ubytovacích zařízení.

[35] Krajský úřad se ve svém závazném stanovisku v zásadě obecně ztotožnil se závěry městského úřadu o souladu záměru jak s politikou územního rozvoje a s krajskou územně plánovací dokumentací, tak s územním a regulačním plánem města Železná Ruda, jakož i ohledně naplnění cílů a úkolů územního plánování pro hospodárné využití zastavěného území. Stěžovatelka pak na str. 2 až 4 odvolání vymezila několik požadavků a podmínek územního a regulačního plánu, se kterými je předmětná stavba v rozporu. Rozporovala především funkční využití území, zastavitelnost jednotlivých funkčních ploch a výšku stavby. Krajský úřad ve svém závazném stanovisku, a jeho doplnění, odůvodnil, z jakých důvodů záměr naplňuje požadavky na funkční využití území (mj. k bydlení). Zcela nedostatečně však vypořádal odvolací námitku ohledně překročení maximální zastavitelnosti jednotlivých funkčních ploch a námitku týkající se výšky stavby nevypořádal vůbec.

[36] Stěžovatelka na str. 4 odvolání uvedla vlastní výpočet zastavěné plochy s tím, že původní zastavěná plocha 7,27 % se dle regulačního plánu nemá měnit, ale nově navržená stavba má zastavěnou plochu 1147,155 m², tj. 30,7773 %. Výpočet zastavěné plochy v projektové dokumentaci (1119,3 m²) stěžovatelka označila za nesprávný a uvedla vlastní výpočet s výsledkem 1147,155 m². Konkrétně zpochybnila též velikosti plochy zeleně a zpevněných ploch. Krajský úřad tuto konkrétní námitku včetně vlastního výpočtu vypořádal až v doplnění závazného stanoviska ze dne 28. 1. 2021, přičemž se omezil jen na obecná tvrzení. Na str. 2 doplnění závazného stanoviska krajský úřad pouze stručně a obecně konstatoval, že vzhledem k velikosti celkové výměry souboru pozemků (aniž by ji specifikoval) je podmínka zastavitelnosti (30 %, zeleň 40 % a zpevněné plochy 30 %) splněna. Stěžovatelka ale zpochybňovala velikost jednotlivých ploch a výpočet zastavěnosti v projektové dokumentaci, k čemuž se krajský úřad nijak nevyjádřil. Nezabýval se stěžovatelčím výpočtem zastavěnosti, neuvedl, jaká je skutečná zastavěnost, z jakého důvodu a proč je argumentace stěžovatelky nesprávná. Závěr krajského soudu v bodě 57. napadeného rozsudku, že závazné stanovisko krajského úřadu včetně jeho doplnění se

neomezuje jen na obecná konstatování, tedy není správný. Výtka krajského soudu, že stěžovatelka pomíjí doplnění závazného stanoviska, je nepřiléhavá, neboť i toto doplnění je obecné.

[37] Na str. 5 odvolání stěžovatelka namítla, že navržená výška stavby (21,78 m) vysoce přesahuje výšku stanovenou regulačním plánem (10 m). K této námitce krajský úřad nic neuvedl ani v závazném stanovisku, ani v jeho doplnění.

[38] Za takové situace měl žalovaný v souladu s výše uvedenou judikaturou žádat po krajském úřadu nápravu. Jelikož tak neučinil a závěry nepřezkoumatelných závazných stanovisek orgánů územního plánování (především krajského úřadu co do vypořádání odvolacích námitek) převzal jako podklad svého rozhodnutí, Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že žalovaný zatížil nepřezkoumatelností i své rozhodnutí. Naopak kasační soud nesouhlasí se stěžovatelkou, vytýká-li žalovanému, že se blíže nevyjádřil ke konkrétním odvolacím námitkám ve vztahu k územnímu plánování. Na ty měl řádně reagovat krajský úřad ve svém přezkumném závazném stanovisku.

[39] Obdobně jako žalovaný zatížil krajský soud nepřezkoumatelností napadený rozsudek, přezkoumal-li nepřezkoumatelné rozhodnutí žalovaného (viz výše citovanou judikaturu). Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek i rozhodnutí žalovaného zrušil pro nepřezkoumatelnost v části týkající se souladu záměru s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování.

[40] Stěžovatelka dále namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku ve vztahu k věcnému vypořádání námitek týkajících se územního plánování (využití území bez podstatných změn a v souladu s očekávaným charakterem území, polyfunkční využití umístěné stavby a překročení maximální přípustné zastavitelnosti). K tomu Nejvyšší správní soud v souladu s výše uvedeným uvádí, že soulad záměru s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování náleží do působnosti orgánů územního plánování, které v souladu s § 96b stavebního zákona vydají závazné stanovisko. V projednávané věci Nejvyšší správní soud výše shledal, že závazná stanoviska orgánů územního plánování jsou nepřezkoumatelná, a proto trpí nepřezkoumatelností i rozhodnutí žalovaného a napadený rozsudek v částech týkajících se územního plánování. Přezkoumatelností (jakož i správností) úvah krajského soudu stran věcného posouzení otázek územního plánování se proto již Nejvyšší správní soud nezabýval.

[41] Co se týče dalších námitek nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, které nesouvisí s územním plánováním, Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že se krajský soud nezabýval žalobní námitkou neuvedení souladu záměru s územně plánovací dokumentací v projektové dokumentaci. Stěžovatelka v odst. (48) na str. 10 žaloby namítala, že v projektové dokumentaci chybí soulad s územně plánovací dokumentací a regulačním plánem, čímž došlo k porušení Přílohy č. 8 a § 1d vyhlášky č. 499/2006 (§ 1d vyhlášky č. 449/2006 upravuje rozsah a obsah dokumentace pro vydání společného povolení s odkazem na přílohy č. 8 až 11 vyhlášky, pozn. NSS). Krajský soud v bodě 68. napadeného rozsudku (na který poukazuje stěžovatelka v kasační stížnosti) neshledal porušení vyhlášky č. 499/2006, avšak ve vztahu k namítanému nesouladu verzí projektové dokumentace. Tento nesoulad verzí projektové dokumentace ovšem představuje jinou žalobní námitku [odst. (35) na str. 7 žaloby], která nebyla spojena s namítaným porušením vyhlášky č. 499/2006. Námitka porušení vyhlášky č. 499/2006 z důvodu, že projektová dokumentace neobsahuje

pokračování

soulad s územně plánovací dokumentací, resp. neporušení vyhlášky č. 499/2006 z tohoto důvodu, tak v napadeném rozsudku skutečně není vypořádána, a to ani implicitně vypořádáním jiných žalobních námitek. Náležitostmi projektové dokumentace podle vyhlášky č. 499/2009 se krajský soud na žádném místě napadeného rozsudku nezabýval.

[42] Nejvyšší správní soud naopak nesouhlasí se stěžovatelkou, že by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný ve vztahu k povolení ke kácení dřevin. Stěžovatelka v odst. 61 na str. 13 žaloby namítala (obdobně jako v kasační stížnosti), že pro provedení kácení nebyly stanoveny bližší podmínky a výrok o kácení není samostatně odůvodněn. Krajský soud tuto námitku považoval za obecnou a v bodě 74. napadeného rozsudku na ni stručně reagoval poukazem na existenci odůvodněného závazného stanoviska orgánu ochrany přírody a správnost zahrnutí povolení ke kácení dřevin do podmínek pro umístění a provedení stavby, jelikož se dle krajského soudu nejedná o samostatný výrok společného povolení a stavební úřad nemusí povolení odůvodňovat. Nejvyšší správní soud považuje takové odůvodnění napadeného rozsudku za srozumitelné i dostatečné, tedy přezkoumatelné. Správnost závěrů krajského soudu není otázkou přezkoumatelnosti napadeného rozsudku.

[43] Napadený rozsudek i rozhodnutí žalovaného tedy kasační soud shledal částečně nepřezkoumatelnými, a proto je zrušil. To však Nejvyššímu správnímu soudu nebrání přistoupit k posouzení věci samé ve vztahu k těm kasačním námitkám, které nejsou touto nepřezkoumatelností dotčeny, tedy jsou v napadených rozhodnutích přezkoumatelně vypořádány. Jde o námitky týkající se umístění a povolené komunikace, povolení ke kácení dřevin, verzí projektové dokumentace, určení bodu 0 pro účely výšky stavby, jejího výškového umístění v systému Bpv a podmínky č. 20. ve výroku II. společného povolení.

III.b Umístěná a povolená komunikace

[44] Stěžovatelka namítá, že stavební úřad nebyl příslušný rozhodovat o umístění a povolení komunikace, která není neveřejnou účelovou komunikací, ale veřejnou, a proto byl příslušný specializovaný stavební úřad. Stěžovatelka též nedala souhlas s umístěním komunikace. Námitky jsou částečně nepřípustné, ve zbytku jsou nedůvodné.

[45] Nejvyšší správní soud dává za pravdu stavebníkovi, že stěžovatelka námitku absence jejího souhlasu s umístěním komunikace nevznesla v žalobě, ač mohla, a proto se jedná o nepřípustnou kasační námitku podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Touto otázkou se proto NSS blíže nezabýval. Zároveň však Nejvyšší správní soud považuje za vhodné uvést, že umístěná komunikace neleží na pozemku ve spoluvlastnictví stěžovatelky (p. č. X), na tomto pozemku se nachází silnice II/190, na kterou byla místní komunikace umístěná v areálu schvalovaného záměru napojována (viz výpis z katastru nemovitostí na č. l. 12 spisu stavebního úřadu a výrok I. společného povolení na str. 3 *in fine* společného povolení, jakož i bod 73. napadeného rozsudku).

[46] Co se týče příslušnosti stavebního úřadu, podle § 15 odst. 1 písm. c) stavebního zákona *[p]říslušnost stavebního úřadu, s výjimkou pravomoci ve věcech územního rozhodování, vykonávají u [...] staveb dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací [...] orgány vykonávající státní správu na uvedených úsecích podle zvláštních právních předpisů (dále jen „speciální stavební úřady“).*

[47] Nejvyšší správní soud se sztotožňuje se závěrem krajského soudu v bodě 73. napadeného rozsudku, že komunikace byla povolena jako neveřejně přístupná účelová komunikace, která slouží pouze pro potřeby vlastníka, a proto ji byl stavební úřad příslušný povolit.

[48] Pojem účelové komunikace – veřejně přístupné i veřejně nepřístupné, tj. neveřejné – upravuje § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). O veřejně přístupnou účelovou komunikaci se jedná tehdy, jsou-li kumulativně naplněny definiční znaky vyplývající z § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a dovozené judikaturou – stálost a zřetelnost cesty v terénu, spojování nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi, souhlas vlastníka s užíváním cesty veřejností a nezbytná komunikační potřeba (srov. např. rozsudky NSS ze dne 29. 8. 2017, č. j. 7 As 63/2017-48, odst. [16], a ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022-56, č. 4377/2022 Sb. NSS, odst. [9], a v nich citovanou judikaturu NSS i Ústavního soudu). Podle odst. 2 stejného ustanovení veřejně přístupná není účelová komunikace *v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu*. Taková komunikace je přístupná *v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu*.

[49] V projednávané věci byla výrokem I. společného povolení schválena *areálová komunikace*, která je podle podmínky č. 7. výroku II. společného povolení umístěná spolu s ostatními zpevněnými plochami (chodník a parkovací stání) na pozemcích p. č. XA a p. č. st. XB v k. ú. X tak, jak je zakresleno v situačním výkresu č. D.2.1. Uvedené pozemky jsou zároveň pozemky, na které byl umístěn stavební záměr, a ze situačního výkresu založeného ve spise stavebního úřadu je zjevné, že areálová komunikace bude skutečně sloužit pouze potřebě vlastníka, příp. provozovatele, uživatele uzavřeného prostoru stavebního záměru. Jedná se tedy o veřejně nepřístupnou (neveřejnou) účelovou komunikaci, k jejímuž povolení je příslušný obecní stavební úřad.

III.c Povolení ke kácení dřevin

[50] Stěžovatelka namítá porušení § 68 správního řádu, jelikož povolení ke kácení dřevin neobsahuje bližší podmínky, není samostatně odůvodněno a není uvedeno jako samostatný výrok společného povolení. Úvaha krajského soudu ve vztahu k těmto námitkám je dle stěžovatelky mimoběžná. Tyto námitky jsou částečně nepřijatelné a částečně důvodné.

[51] Nejvyšší správní soud přisvědčil stavebníkovi, že stěžovatelčina námitka neuvedení povolení ke kácení dřevin jako samostatného výroku je nepřijatelná podle § 104 odst. 4 s. ř. s., jelikož ji stěžovatelka neuplatnila v žalobě, ač mohla. Touto námitkou se tedy NSS nezabýval.

[52] Povolení ke kácení dřevin upravuje § 8 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v rozhodném znění do 31. 12. 2021 (dále jen „ZOPK“). Platilo, že povolení vydává primárně orgán ochrany přírody. V případě kácení pro účely stavebního záměru však orgán ochrany přírody vydával jen souhlas v podobě závazného stanoviska a samotné povolení ke kácení dřevin vydával stavební úřad jako součást výrokové části jeho rozhodnutí (§ 8 odst. 6 ZOPK, ve znění do 31. 12. 2021). V povolení ke kácení dřevin jako takovém přitom musí být především ve výrokové části nezaměnitelným způsobem identifikovány dřeviny, o jejichž kácení se rozhoduje, a v odůvodnění uvedeno, jakými úvahami se povolující orgán řídil při

pokračování

posouzení (srov. DIENSTBIER, Filip. § 8 [Povolení ke kácení dřevin]. In: VOMÁČKA, V. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 103).

[53] V projednávané věci předně nelze přisvědčit obecné námitce stěžovatelky, že povolení ke kácení dřevin neobsahuje bližší podmínky kácení. V povolení (podmínka č. 8. výroku II. společného povolení) je obsažen výčet dřevin povolených ke kácení a podmínky provést kácení pouze v případě realizace stavby a v období vegetačního klidu. Uvedeny jsou též dřeviny, které se kácet nepovoluje, a jsou uloženy povinnosti náhradní výsadby (8 ks buk a 8 ks javor v termínu do 31. 10. 2022) a následné péče o vysazené dřeviny po dobu 5 let. Nejvyšší správní soud považuje takto stanovené bližší podmínky kácení za dostatečné. Stěžovatelka netvrdí, jaké jiné bližší podmínky v povolení ke kácení dřevin stanoveny nejsou a měly by dle ní být uvedeny. Tuto námitku tedy Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnou.

[54] Nejvyšší správní soud ovšem souhlasí se stěžovatelkou, že povolení ke kácení dřevin není odůvodněno, tedy neobsahuje všechny náležitosti podle § 68 správního řádu, dle kterého správní rozhodnutí obsahuje *výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků*.

[55] V projednávané věci ze společného povolení ani z rozhodnutí žalovaného nijak nevyplývá, z jakých důvodů je povoleno kácení těch kterých dřevin a jiných naopak nikoliv. Nepostačuje, že takové odůvodnění obsahuje závazné stanovisko orgánu ochrany přírody, tj. závazné stanovisko Městského úřadu Železná Ruda, Odbor správní – Životní prostředí, ze dne 7. 5. 2020, kterým se vydává souhlas ke kácení dřevin. Svěřil-li zákonodárce pravomoc vydat povolení ke kácení dřevin v případě kácení pro účely stavebního záměru přímo stavebnímu úřadu, nemůže postačovat pouhý odkaz na závazné stanovisko orgánu ochrany přírody, aniž by stavební úřad řádně odůvodnil své vlastní rozhodnutí – povolení ke kácení těch kterých dřevin. Tomu nebrání, že stavební úřad do odůvodnění přebírá odůvodnění závazného stanoviska (srov. rozsudky NSS ze dne 23. 6. 2023, č. j. 4 As 33/2023-26, odst. [33], a ze dne 10. 8. 2023, č. j. 9 As 77/2023-157, odst. [44], jakož i komentářovou literaturu DIENSTBIER, Filip. § 8 [Povolení ke kácení dřevin]. In: VOMÁČKA, V. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. s. 111).

[56] Nejvyšší správní soud se nezabýval námitkou uvedení povolení ke kácení dřevin jako samostatného výroku společného povolení, jelikož ji shledal nepřipustnou. Považuje nicméně za nutné na tomto místě uvést, že povolení ke kácení dřevin má být obsahem samostatného výroku, odůvodněného v souladu se zákonem.

[57] Stěžovatelka přitom absenci odůvodnění společného povolení, včetně povolení ke kácení dřevin, namítala již v odvolání (str. 7 a 8 odvolání na č. l. 24 spisu stavebního úřadu). Žalovaný na tuto námitku reagoval toliko tím, že podkladem společného povolení byly jen ty podklady, které stanoví stavební zákon, stavební úřad zajistil soulad předložených závazných stanovisek, splnění požadavků vlastníků sítí technického vybavení, tato stanoviska a podmínky zahrnul do podmínek rozhodnutí a dostatečně hodnotil naplnění požadavků stavebního zákona a prováděcích předpisů (str. 24 až 25 rozhodnutí žalovaného). Takové vypořádání však vzhledem k výše uvedenému nepostačuje.

[58] Stejně tak není správný závěr krajského soudu v bodě 74. napadeného rozsudku, že ve správním spise je závazné stanovisko, které je odůvodněno, stavební úřad nebyl povinen

povolení ke kácení dřevin odůvodňovat a stěžovatelka měla iniciovat přezkum závazného stanoviska podle § 149 odst. 7 správního řádu. Jak bylo výše uvedeno, stavební úřad byl povinen povolení ke kácení dřevin, které vydal on sám, nikoliv orgán ochrany přírody, náležitě odůvodnit. Zároveň stěžovatelka zjevně nebrojila a nebrojí proti povolenému kácení dřevin jako takovému nebo závaznému stanovisku orgánu ochrany přírody, ale proti procesním vadám – neodůvodnění povolení ke kácení dřevin v rozhodnutí stavebního úřadu. Nelze jí proto vyčítat, že neiniciovala přezkum závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, jak nepřiléhavě učinil krajský soud.

[59] Nejvyšší správní soud tedy oproti krajskému soudu shledal namítané porušení § 68 správního řádu, jelikož povolení ke kácení dřevin není odůvodněno. Zrušil proto napadený rozsudek i rozhodnutí žalovaného. Nejvyšší správní soud nepovažoval za nutné zrušit též rozhodnutí stavebního úřadu, byť to stěžovatelka navrhovala. Pochybení stavebního úřadu totiž může napravit žalovaný (§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu], podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu tvoří správní řízení v prvním i druhém stupni pro účely soudního přezkumu jeden celek a obsah obou správních rozhodnutí je třeba vnímat v jejich vzájemné souvislosti (srov. rozsudky NSS ze dne 19. 11. 2009, č. j. 1 Afs 88/2009-48, odst. [27], ze dne 11. 10. 2018, č. j. 7 As 276/2017-28, odst. [28], ze dne 30. 10. 2020, č. j. 7 As 124/2019-20, odst. [16], nebo ze dne 15. 9. 2022, č. j. 9 As 223/2020-41, odst. [40]).

III.d Zbylé kasační námitky

[60] Stěžovatelka obecně upozorňuje na dvě verze projektové dokumentace (z 12/2019 a z 8/2020) a namítá, že orgán územního plánování vycházel pouze z verze 12/2019 a stavební úřad naopak ověřil jen verzi z 8/2020. Námitky nejsou důvodné. Krajský soud k tomuto v bodě 68. napadeného rozsudku uvedl, že stavební úřad vyzval dne 4. 5. 2020 stavebníka k uvedení částí projektové dokumentace D.1.4.5 (Zařízení plynovodu), D.2.1 (Venkovní plošné úpravy) a D.2.4 (Plynovodní přípojka) do souladu s koordinačním situačním výkresem C.3, což stavebník učinil právě verzí projektové dokumentace z 8/2020, a stavební úřad ověřil obě verze dokumentace. Stěžovatelka s tímto nesouhlasí, Nejvyšší správní soud se však s krajským soudem ztotožňuje. Zmíněná výzva stavebního úřadu je založena na č. l. 4 spisu stavebního úřadu a opravené, doplněné části projektové dokumentace, tj. její verze z 8/2020, jsou na č. l. 20 spisu stavebního úřadu s datem doručení stavebnímu úřadu dne 11. 8. 2020. Stěžovatelka neuvádí, z čeho dovozuje, že stavební úřad ověřil jen novější verzi projektové dokumentace. Ze správního spisu, jakož ani ze společného povolení nic takového nevyplývá. Je naopak zjevné, jak správně uvedl i krajský soud, že stavební úřad pracoval s oběma verzemi, resp. s projektovou dokumentací z 12/2019 ve znění dílčích úprav z 8/2020, kterou i dle podmínky č. 9. výroku II. společného povolení ověřil. Co se týče orgánů územního plánování, stěžovatelka v odvolání proti společnému povolení nic proti doplnění projektové dokumentace a jejímu vlivu na posouzení souladu záměru s územním plánováním nenamítala (a k vlivu nic netvrdí ani nyní) a krajský úřad jako nadřízený orgán územního plánování měl již vzhledem k datu doložení doplnění projektové dokumentace k dispozici její celé znění.

[61] Stěžovatelka namítá nejasné ukotvení bodu +/- 0 pro účely výšky stavby, z čehož dovozuje porušení § 9 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 503/2006. Námitka není důvodná. Předně, § 9 vyhlášky č. 503/2006 upravuje náležitosti rozhodnutí o umístění stavby, předmětem projednávané věci je však společné povolení, jehož náležitosti upravuje § 13a vyhlášky.

pokračování

Stěžovatelčin odkaz na § 9 vyhlášky tedy není přílehlavý. Nejvyšší správní soud se pak ztotožňuje s krajským soudem, že bod ± 0 vyplývá z projektové dokumentace a je jím podlaha 1. nadzemního podlaží [viz bod 65. napadeného rozsudku s odkazem na část D.1.1. projektové dokumentace (Architektonické stavební řešení), jakož i část C.3. projektové dokumentace (Koordinační situační výkres)]. Námitka stěžovatelky, že bod ± 0 má být upřesněn ve výroku společného povolení, není důvodná, jelikož takový požadavek neplyne z žádného právního předpisu. Ustanovení § 13a odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 503/2006 toliko stanoví, že společné povolení obsahuje *popis prostorového řešení stavby, zejména její půdorysnou velikost, výšku a tvar a základní údaje o její kapacitě*. Tyto údaje výroková část společného povolení obsahuje. Zároveň společné povolení stanoví, že stavba bude provedena podle projektové dokumentace, která výšku stavby stanoví včetně bodu ± 0 (podmínka č. 9. výroku II. společného povolení). Co se týče stěžovatelčina požadavku zasadit výšku stavby do výškového systému Bpv, Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že stavba do toho systému zasazena je. V části C.3. projektové dokumentace (Koordinační situační výkres) je uvedeno, že „ $\pm 0,000 = 1.NP = 943,10 \text{ m.n.m. B.p.v.}$ “. Ve všech výkresech části D.1.1. projektové dokumentace je pak uvedeno, že „ $\pm 0,000 = 943,10$ “. Je tedy zjevné, že bod ± 0 výšky stavby představuje 943,10 m nad Baltským mořem, vůči jehož hladině se udává nadmořská výška v České republice.

[62] Poslední kasační námitka směřuje do podmínky č. 20. výroku II. společného povolení. Stěžovatelka namítá porušení § 90 odst. 1 písm. c) stavebního zákona a § 9 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 503/2006, jelikož podmínka č. 20. obsahuje jen odkazy a nikoliv výčet vlastních podmínek, zároveň stavební úřad učinil závaznými nezávazná stanoviska a vyjádření. Ani tato námitka není důvodná. Nejvyšší správní soud předně považuje za nepřilehlavý odkaz stěžovatelky na § 90 stavebního zákona, který upravuje posuzování záměru žadatele, jakož i na § 9 vyhlášky, který upravuje náležitosti rozhodnutí o umístění stavby. Jak již bylo řečeno, předmětem projednávané věci je společné povolení vydané ve společném řízení, které je upraveno samostatně (§ 94j a násl. stavebního zákona a § 13a vyhlášky č. 503/2006). Podmínky pro umístění a povolení stavby stanovené společným povolením pak nepředstavují posouzení záměru co do jeho souladu s požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů, s požadavky na veřejnou dopravní nebo technickou infrastrukturu a s požadavky zvláštních předpisů a se závaznými stanovisky (§ 90 odst. 1, obdobně § 94o odst. 1 stavebního zákona), ale podmínky pro umístění a provedení stavby ve smyslu § 94p odst. 1 stavebního zákona, které stavební úřad ve společném povolení stanoví. Stavební úřad v projednávané věci mezi tyto podmínky zařadil i dokumenty vyjmenované v podmínce č. 20. výroku II. společného povolení, v čemž Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem neshledává nezákonnost. Stejně tak ve skutečnosti, že dokumenty jsou v podmínce č. 20. jen vyjmenovány a nejsou podrobně popsány jednotlivé podmínky v nich obsažené. Nejvyšší správní soud též podotýká, že podmínky pro umístění a provedení stavby zavazují toliko stavebníka, nikoliv stěžovatelku, která proti nim zcela nelogicky brojí.

IV. Závěr a náklady řízení

[63] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Jelikož již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí správního orgánu (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.), zrušil Nejvyšší správní soud i rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc

k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[64] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. v případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí žalovaného, rozhodne o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. má úspěšná stěžovatelka právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti žalovanému, který neměl ve věci úspěch. Tyto náklady tvoří zaplacené soudní poplatky (3 000 Kč za žalobu a 5 000 Kč za kasační stížnost) a náklady právního zastoupení, jelikož stěžovatelka byla v řízení o žalobě i o kasační stížnosti zastoupena advokátem.

[65] Ze soudních spisů vyplývá, že zástupce stěžovatelky učinil celkem tři úkony právní služby, za které mu náleží plná odměna, a to převzetí a přípravu právního zastoupení, podání žaloby a podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů]. Odměna za tyto tři úkony právní služby činí podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu 9 300 Kč. Zástupci stěžovatelky dále náleží odměna ve výši jedné poloviny za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě podaný až po zahájení řízení před krajským soudem (§ 11 odst. 2 advokátního tarifu, jelikož návrh na přiznání odkladného účinku žaloby je svou povahou a účelem nejbližší návrhu na předběžné opatření, k němuž došlo po zahájení řízení; srov. rozsudek NSS ze dne 3. 3. 2022, č. j. 1 As 312/2021-48, odst. [35]). Odměna za tento úkon činí podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 a návětím § 11 odst. 2 advokátního tarifu 1 550 Kč. Dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu je třeba k částce za jednotlivé úkony třeba přičíst 1 200 Kč paušální náhradu hotových výdajů za čtyři úkony právní služby. Celkem tedy odměna činí 14 580,50 Kč. Náhrada je zvýšena o daň z přidané hodnoty, neboť zástupce stěžovatelky doložil, že je plátcem (potvrzení na č. l. 10 spisu krajského soudu).

[66] Celkem je tedy žalovaný povinen uhradit stěžovatelce 22 580,50 Kč na náhradě nákladů řízení k rukám jejího zástupce JUDr. Emila Flegela, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[67] Výrok o náhradě nákladů řízení ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Kasační ani krajský soud osobám zúčastněným na řízení neukládal žádné povinnosti, v souvislosti s jejichž plněním by jim vznikly nějaké náklady. Přiznání náhrady jiných nákladů řízení z důvodů zvláštního zřetele hodné žádná z osob zúčastněných na řízení nenavrhla.

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

V Brně dne 25. ledna 2024

JUDr. Radan Malík
předseda senátu