



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **Ing. I. T. K.**, zast. Mgr. Petrem Kolářkem, advokátem, se sídlem V Kolšovně 921/3, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) město Kralupy nad Vltavou, se sídlem Palackého náměstí 1, Kralupy nad Vltavou, II) CETIN a.s., se sídlem Českomoravská 2510/19, Libeň, Praha 9, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 5. 2023, č. j. 037015/2023/KUSK-DOP/Ros, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2024, č. j. 37 A 1/2023-55,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2024, č. j. 37 A 1/2023-55, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 5. 2023, č. j. 037015/2023/KUSK-DOP/Ros, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 31.250 Kč k rukám jejího zástupce Mgr. Petra Kolářka, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Žádná z osob zúčastněných na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Městský úřad Kralupy nad Vltavou, odbor výstavby a územního plánování (dále jen „stavební úřad“), rozhodnutím ze dne 6. 1. 2023, č. j. MUKV 94872/2022 VYST (dále jen „rozhodnutí stavebního úřadu“), vydal podle § 129 odst. 2 a 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve spojení s § 115 téhož zákona a s § 18c vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, dodatečné povolení na stavbu „*Cyklostezka Kralupy - Zákolany*“ (dále jen „stavba“ či „cyklostezka“) na pozemcích vymezených ve výroku I. rozhodnutí stavebního úřadu. Cyklostezka byla v tomto rozhodnutí rozdělena na úseky označené A až F.

[2] Žalobkyně jako vlastník pozemku parc. č. X v katastrálním území T. Ú. u Z. (dále jen „pozemek“), v jehož těsné blízkosti se cyklostezka (resp. její úsek F) má nacházet, napadla rozhodnutí stavebního úřadu odvoláním, které žalovaný shora označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu.

II.

[3] Žalobkyně se proti napadenému rozhodnutí bránila žalobou u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“). Ten žalobu v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) zamítl.

[4] Krajský soud shledal, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné. S odkazem na relevantní ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu nepovažoval z hlediska přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí za podstatnou délku pasáže, v níž se žalovaný vypořádal s odvolacími námitkami, ani skutečnost, že žalovaný do odůvodnění napadeného rozhodnutí převzal text z rozhodnutí stavebního úřadu (konkrétně podmínky vodoprávního úřadu a správce toku). Krajský soud zdůraznil, že z napadeného rozhodnutí je zřejmé, proč žalovaný rozhodl právě tak, jak rozhodl a že reagoval na odvolací námitky žalobkyně. Nesouhlasil s žalobní námitkou, podle níž žalovaný v napadeném rozhodnutí nepředestřel žádné vlastní úvahy, neboť je z něj zřejmé, že identifikoval stěžejní odvolací námitku, a uvedl, že obavy žalobkyně o umístění cyklostezky do záplavové oblasti jsou vyvráceny závazným stanoviskem Magistrátu města Kladna, odboru životního prostředí ze dne 9. 11. 2022 (dále jen „závazné stanovisko vodoprávního úřadu“) a stanovisky Povodí Vltavy, s. p. ze dnů 10. 9. 2020, 19. 11. 2020 a 3. 10. 2022 (dále jen „stanoviska správce toku“), které z rozhodnutí stavebního úřadu převzal do odůvodnění napadeného rozhodnutí. Podle krajského soudu je z napadeného rozhodnutí zřejmé, že v něm žalovaný dovodil, že se dotčené orgány a správce toku stavbou dostatečně zabývaly, že jimi stanovené podmínky zabraňují vzniku rizik, kterých se žalobkyně obává, a také to, že stěžovatelkou namítané doručování ve stavebním řízení proběhlo řádně a v souladu se zákonem. Správnost těchto závěrů je podle krajského soudu otázkou věcného posouzení.

[5] Žalovaný v napadeném rozhodnutí rovněž vysvětlil, že nemohl přezkoumat námitky žalobkyně o hluku z cyklostezky a vstupu neoprávněných osob na její pozemek, neboť je poprvé uplatnila až v odvolání. Přestože se žalovaný v napadeném rozhodnutí nevěnoval tomu, zda se podařilo odstranit vady, které vedly ke zrušení dřívějšího stavebního povolení ze dne 21. 1. 2019, nebylo to třeba, neboť podle krajského soudu žalobkyně takovou námitku v odvolání nevznesla. Žalovaný tedy neměl povinnost se uvedeným zabývat jenom proto, že v dané věci došlo ke zrušení stavebního povolení v přezkumném řízení. Krajský soud dále dovodil, že žalovanému nelze vyčítat, že se nevyjádřil k namítané nedostatečnosti

pokračování

protipovodňových opatření na soutoku Zákolanského a Týneckého potoka. Jednalo se o bezpředmětné otázky pro nyní souzenou věc, jejímž předmětem bylo to, zda může být cyklostezka dodatečně povolena v konkrétním místě, nikoliv v obecnosti řešit protipovodňovou ochranu na soutoku zmíněných potoků. Stejně tak se podle názoru krajského soudu mýlí s předmětem tohoto řízení i námitka o nutnosti zohlednění alternativních možností napojení cyklostezky na cyklotrasu 0077, jelikož řízení o dodatečném povolení stavby má spočívat v posouzení možnosti povolení stavby v podobě požadované stavebníkem. Uvedenou argumentaci nadto žalobkyně nezformulovala do řádné žalobní námítky.

[6] Krajský soud se neztotožnil ani s tvrzením žalobkyně o tom, že správní orgány pochybily při doručování a vyvěšování písemností v řízení o dodatečném povolení stavby. Žalobkyně ostatně v žalobě neuvedla, jakých konkrétních písemností se má údajně nesprávné doručování a vyvěšování týkat, a především, že by v jeho důsledku došlo k zásahu do jejích veřejných subjektivních práv například tím, že se neseznámila s určitou písemností, a nemohla tak uplatnit všechna svá procesní práva. Jednalo se o řízení s velkým počtem účastníků ve smyslu § 144 správního řádu, ve kterém se všem účastníkům kromě účastníků podle § 27 odst. 1 téhož zákona doručuje veřejnou vyhláškou. Při doručování žalobkyni podle krajského soudu nepochybil ani žalovaný, neboť ten jí jako osobě, která podala odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu, doručoval prostřednictvím držitele poštovní licence. Stejně tak se podle názoru krajského soudu obecní úřady obcí Zákolany a Otovice nedopustily pozdního vyvěšování písemností na svých úředních deskách. Přestože písemnosti byly vyvěšovány na úředních deskách těchto obecních úřadů s mírným zpožděním, nejednalo se o nezákonný postup. Krajský soud sice nepřehlédl, že Obecní úřad Zákolany porušil svou povinnost podle § 25 odst. 2 správního řádu, když na své úřední desce vůbec nevyvěsil rozhodnutí stavebního úřadu, avšak toto pochybení nemělo vliv na doručení zmíněného rozhodnutí, pro které bylo podstatné vyvěšení na úřední desce Městského úřadu Kralupy nad Vltavou, ani negativní dopad na procesní práva žalobkyně, která proti rozhodnutí stavebního úřadu podala včasné odvolání.

[7] Krajský soud nepřisvědčil žalobkyni ani v tom, že správní orgány vedly správní spis v rozporu se zákonem a nepřívětivě. Tím, že žalobkyně ani v souvislosti s předmětnou námitkou netvrdila zásah do svých veřejných subjektivních práv, vypořádal se krajský soud i s touto argumentací pouze *obiter dictum*. Přitom dovodil, že správní spis je veden v souladu s pravidly zakotvenými v § 17 správního řádu, jednotlivé písemnosti jsou číslovány a ve spise nechybí jeho soupis. Správní spis je ve smyslu požadavků vyplývajících z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2015, č. j. 9 As 28/2015-46, veden uživatelsky přívětivě a obстоjí také z hlediska obsahu, neboť zahrnuje všechny listiny a podstatné písemnosti týkající se všech předcházejících řízení. Jelikož žalobkyně neupřesnila, jaké konkrétní listiny by v něm měly chybět, odmítl se krajský soud zabývat podrobnostmi v označení jednotlivých jeho šanonů. Za nedostatek spisu nepovažoval krajský soud ani to, že součástí projektové dokumentace umístěné ve zvláštních deskách nejsou všechny její předchozí varianty. Krajský soud dodal, že pro posouzení nyní souzené věci je zcela bezpředmětné předložení všech správních spisů vztahujících se ke stavbě cyklostezky a není ani rozhodné, že stavební úřad nedopatřením zahájil jak řízení o dodatečné povolení stavby, tak i stavební řízení, resp. to, jakým způsobem odkladil stavební řízení, které nikdy nemělo být vedeno. Pokud jde o doplnění správního spisu, které vyplývá ze sdělení stavebního úřadu ze dne 9. 5. 2023, krajský soud k tomu dodal, že jej žalobkyně pochopila nesprávně, neboť

z něj plyne, že k doplnění samotných podkladů došlo již ve druhé polovině roku 2022, tedy před vydáním napadeného rozhodnutí, nikoliv až poté, jak tvrdila žalobkyně.

[8] Podle krajského soudu se správní orgány také dostatečně vypořádaly s tvrzenými obavami žalobkyně, podle kterých stavba zvyšuje riziko záplav jejího pozemku, neboť se důkladně zabývaly odtokovými poměry v korytu Zápolanského potoka. Ze závazného stanoviska vodoprávního úřadu i správce toku vyplývá, že musí být zachována plná průchodnost koryta a záplavové zóny jako celku, že v záplavové zóně se může nacházet jen nezbytná infrastruktura, že nesmí dojít k poškození koryta, a pokud se do něj cokoliv dostane, musí to být neprodleně odstraněno, a že v důsledku cyklostezky nesmí docházet k erozi. Uvedené požadavky pak stavební úřad převzal do svého rozhodnutí a citoval je i žalovaný v napadeném rozhodnutí. Krajský soud v projektové dokumentaci ověřil, že tyto požadavky stavebník dodržel. Všechny namítané obavy žalobkyně proto označil za nedůvodné. Krajský soud dodal, že trasa cyklostezky je v úseku F, o který se zde jednalo, budována s 2% příčným sklonem s odvodněním do terénu a s 3% odvodněním zemní pláň, takže voda a případné sedimenty budou stékat ve směru koryta, čímž se předejde jeho zanesení. S ohledem na „*Hydrotechnické posouzení Zákolany – cyklostezky*“ Ing. J. V. z července 2022 (dále již jen „hydrotechnické posouzení“) je pak podle krajského soudu zřejmé, že stavba neohrozí průtok koryta neblahým způsobem pro pozemky žalobkyně, ale naopak, že vybudování lávky přes Týnecký potok odtokové poměry nepatrně zlepší, neboť při průtoku Q_5 odpovídajícím pětileté vodě se hladina sníží o 5 cm oproti stávajícímu stavu. Vybudování lávky pod viaduktem nebude mít při běžném průtoku žádný vliv, při průtoku Q_{100} odpovídajícím stoleté vodě se hladina zvýší o 2 cm. Krajský soud dodal, že v souladu s hydrotechnickým posouzením má vést plot ke snížení kapacity rozlivu, současně však zhorší odtokové poměry, protože od průtoku Q_{20} (odpovídajícího dvacetileté vodě) dojde k vyběžení potoka a hladina se oproti stávajícímu stavu zvýší o 5 cm, při průtoku Q_{100} o 12 cm.

[9] Krajský soud s ohledem na výše uvedené uzavřel, že správní orgány věnovaly obavám žalobkyně ze zvýšení rizika záplav značnou pozornost, a že její obavy byly vypořádány právě hydrotechnickým posouzením. Podle něj a také podle projektové dokumentace má být kolem pozemku žalobkyně vybudováno oplocení, které má chránit tento pozemek před rozlitím potoka. S tím související zhoršení odtokových poměrů se však nedotkne pozemku žalobkyně, protože voda se případně rozlije až dál po proudu. Krajský soud sice žalobkyni přisvědčil v tom, že opěrné zdi SO 213, SO 214 a SO 215, na něž poukázal žalovaný ve svém vyjádření k žalobě, plní pouze funkci opěrných zdí a ve vztahu k jejímu pozemku žádnou ochranou funkci nemají, současně ale doplnil, že tuto funkci má zmíněné oplocení.

[10] Krajský soud ve vztahu k námitkám vzneseným žalobkyní vůči hydrotechnickému posouzení zdůraznil, že je uplatnila až v replice k vyjádření žalovaného ze dne 4. 9. 2023, tudíž opožděně ve smyslu § 71 s. ř. s. ve spojení s § 72 odst. 1 téhož zákona. Krajský soud se jimi proto nemohl zabývat. Důkazní návrhy na provedení místního šetření a ustanovení znalce za účelem prokázání odůvodněnosti obav žalobkyně o ohrožení jejího pozemku záplavami pak krajský soud posoudil jako nadbytečné. Tyto obavy totiž byly vyloučeny již na základě podkladů obsažených ve správním spise. Kromě toho místní šetření by pro nedostatek odbornosti soudu ve vodohospodářské oblasti nemohlo nad rámec podkladů založených ve spise přinést žádné nové poznatky.

pokračování

III.

[11] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) nyní brojí proti napadenému rozsudku kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Navrhuje zrušit napadený rozsudek i napadené rozhodnutí a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

[12] Stěžovatelka především namítá, že argumentace krajského soudu týkající se protipovodňového rizika je nepřezkoumatelná a vnitřně rozporná. Vnitřní rozpornost spatřuje v tom, že krajský soud v odst. 61. napadeného rozsudku odůvodnil neprovedení navrhovaného místního šetření nedostatkem své odbornosti ve vodohospodářské oblasti, ale současně hodnotil povodňové riziko podle hydrotechnického posouzení bez toho, že by byl vypracován znalecký posudek. Vnitřní rozpornost napadeného rozsudku spočívá i v tom, že krajský soud dostatečnost protipovodňových opatření v odst. 57. napadeného rozsudku opřel o hydrotechnické posouzení, které však potvrzuje zvýšení vodní hladiny při průtocích Q_{20} a Q_{100} . Stejně tak považuje za vnitřně rozporné, že krajský soud v odst. 59. napadeného rozsudku přiznal protipovodňovou funkci propustného oplocení tvořeného betonovým základem a pletivem, a že navzdory jeho hodnocení povodňového opatření rizika spočívajícího v zanášení koryta v odst. 56. napadeného rozsudku bude voda a sedimenty stékat také ve směru od koryta na pozemek stěžovatelky.

[13] Stěžovatelka současně zdůrazňuje, že hodnocením povodňového rizika se v průběhu celého řízení nikdo věcně nezabýval, neboť správní orgány i krajský soud kriticky nezhodnotily hydrotechnické posouzení a zcela přejaly jeho závěry. Tím bylo zasaženo do stěžovatelčina práva na spravedlivý proces. Stěžovatelka přitom namítala, že umístění cyklostezky do koryta potoka povede k jeho zúžení a ke zvýšení rizika jeho rozlití, že zpevnění okolí koryta zapříčiní nemožnost vody vsáknout se do půdy a vodu tak odvede mimo jiné na pozemek stěžovatelky a že omezením šířky koryta bude docházet k častějšímu vzniku záplav a většímu rozlití vody do okolí i při malých záplavách. Správní orgány však její argumentaci vyřídily odkazem na opěrné zdi SO 213, SO 214 a SO 215, které jejímu pozemku nezajišťují protipovodňovou ochranu, a vycházely z hydrotechnického posouzení, které ovšem připouští, že stavbou dojde ke zhoršení průtoku a ke zvýšení povodňového rizika pro průtoky Q_{20} a Q_{100} . Předmětné hydrotechnické posouzení se navíc opírá pouze o předpoklad vybudování zdi kolem pozemku stěžovatelky a výstavby nepropustného plotu, ale nelze přezkoumatelně zjistit, zda má tento předpoklad oporu v projektové dokumentaci. Kromě toho hydrotechnické posouzení není znaleckým posudkem ve smyslu zákona č. 254/2019 Sb., o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech (dále jen „zákon o znalcích“), neobsahuje tudíž doložku o následcích nepravdivého znaleckého posudku. Přesto s ním správní orgány i krajský soud nakládaly jako se stěžejním důkazním prostředkem o odborné otázce. Krajský soud pak zamítl vypracování znaleckého posudku a zpracovatele hydrotechnického posouzení navzdory stěžovatelčíným výhradám nevyslechl, ale namísto toho hydrotechnické posouzení dezinterpretoval, když protipovodňovou funkci přiznal propustnému pletivovému plotu, který patrně zaměnil s nepropustným plotem.

[14] Krajskému soudu a správním orgánům stěžovatelka rovněž vytýká, že přejaly závěry obsažené ve stanoviscích správce toku a v závazném stanovisku vodoprávního úřadu, aniž by se věnovaly v nich obsaženému požadavku na nezbytnost neprodleného odstranění překážek z koryta potoka. To se zanáší pravidelně, takže stěžovatelka považuje za iluzorní, že by se někdo při riziku povodní zajímal o čištění koryta potoka. Vzhledem k těmto

skutečností proto stěžovatelka setrvává na svém názoru, že postavením části F cyklostezky dojde ke zúžení koryta potoka a ke zvýšení rizika povodní.

[15] Stěžovatelka také namítá, že krajský soud překlenul zjištěné nedostatky správních orgánů v její neprospěch. Přestože krajský soud v odst. 49. napadeného rozsudku přiznal, že mu nebyl předložen šanon č. 1, překlenul tuto skutečnost svědčící o manipulaci žalovaného se správním spisem závěrem, že mu bylo vše podstatné pro vydání napadeného rozhodnutí předloženo. Stejně tak krajský soud bagatelizoval absenci vlastních úvah žalovaného v napadeném rozhodnutí, který pouze zkopíroval text z rozhodnutí stavebního úřadu. To podle názoru stěžovatelky nelze považovat za dostatečné vypořádání se s jejími odvolacími námitkami. Napadené rozhodnutí je podle stěžovatelky nepřezkoumatelné, krajský soud jej tudíž měl zrušit, nikoliv jej doplnit o vlastní úvahy o dostatečnosti protipovodňových opatření.

IV.

[16] Žalovaný ve svém vyjádření navrhuje kasační stížnost zamítnout. K námitce stěžovatelky o vnitřní rozpornosti a nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku uvádí, že krajský soud v odst. 61. napadeného rozsudku shledal, že námitky stěžovatelky bylo možné vypořádat na základě podkladů obsažených ve správním spise. Žalobkyně měla předložit znalecký posudek a nebyť pasivní až do koncentrace řízení. V tomto ohledu poukazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2015, č. j. 2 As 215/2014-43, a ze dne 13. 2. 2007, č. j. 2 As 56/2007-71. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí podle názoru žalovaného stěžovatelka namítá pouze obecně.

[17] Ze str. 19 až 20 hydrotechnického posouzení je podle názoru žalovaného patrné, že stavbou cyklostezky nedojde k výraznému zhoršení poměrů oproti stávajícímu stavu. Až vybudování ochranné zdi zvýší průtok Q_{100} o 12 cm, nicméně i bez této ochranné zdi nebude stavbou ohrožen pozemek stěžovatelky. Pro navýšení hladiny při stoleté vodě o 2 cm bude dostačující podezdívka drátěného plotu o velikosti 10 cm. Námitku týkající se stékání sedimentů a vody z cyklostezky uplatnila stěžovatelka poprvé až v kasační stížnosti, proto je podle žalovaného nepřijatelná. K námitce, podle níž se posouzením povodňového rizika dosud nikdo nezabýval, žalovaný uvádí, že stěžovatelka si musela být vědoma umístění svého pozemku v záplavové oblasti, že vybudování cyklostezky nemá vliv na počet ohrožených objektů a hladinu vody zvýší pouze o 2 cm, a že jistě ani žalobkyně nemá dostatek odbornosti ve vodohospodářské oblasti, o čemž svědčí obecnost jejích námitek. Podle žalovaného je také nesporné, že vybudování ochranné zdi zhorší podmínky ostatních nemovitostí.

[18] Ve vztahu k namítanému překlenutí nedostatků ve vedení spisů ze strany správních orgánů krajským soudem žalovaný dodává, že stěžovatelka sice má zprostředkované informace od jiného účastníka řízení, ale nepoukazuje na konkrétní listinu, která by ve správním spise měla chybět. Chybějící šanon s číslicí 1 se může týkat zastavení stavebního řízení, ale také se může jednat o nedorozumění, když desky s projektovou dokumentací jsou označeny číslicí 1, nebo kdy mohlo dojít k přemístění podkladů do jiného šanonu v důsledku jeho rozbití. Ve zbytku se žalovaný odvolává na napadený rozsudek.

V.

pokračování

[19] Osoba zúčastněná na řízení I) se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnila s argumentací krajského soudu obsaženou v napadeném rozsudku. Osoba zúčastněná na řízení II) svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužila.

VI.

[20] Stěžovatelka v replice k vyjádření žalovaného uvádí, že žalovaný v něm klade na fyzickou osobu bránící se dodatečnému povolení stavby mnohem vyšší nároky než na správní orgány, tvrdí-li, že sama měla ve správním řízení předložit znalecký posudek. Po účastníkovi řízení nelze požadovat, aby musel ke svým tvrzením dokládat znalecký posudek, zatímco správnímu orgánu postačuje neformální posouzení. I neodborníkovi přitom musí být zřejmé, že cyklostezka povede k odtoku vody na pozemek stěžovatelky. Stěžovatelka poukazuje na to, že judikatura, jíž se žalovaný ve svém vyjádření dovolává, je zcela nepřiléhavá, neboť se vztahuje k přestupkovému řízení, k uplatnění zcela nové námitky a opožděnému doplnění odvolání. Podle stěžovatelčina mínění v dané věci bylo povinností žalovaného zabývat se povodňovým rizikem i bez jejích námitek. V této souvislosti opakuje, že hydrotechnické posouzení představovalo stěžejní podklad, i když se nejednalo o znalecký posudek, a že krajský soud i žalovaný jej vykládaly rozdílně, aniž by vyslechli jeho zpracovatele a věnovali se povodňovým rizikům. Hydrotechnické posouzení nadto neuvádí nic o tom, že by v důsledku zvýšení hladiny toku došlo k ohrožení jiných budov po proudu. Stěžovatelka rozporuje také tvrzení žalovaného o tom, že námitku o stékání vody a sedimentů uplatnila poprvé až v kasační stížnosti. Stěžovatelka již před správními orgány namítala zvýšení povodňového rizika, přičemž bylo úkolem žalovaného se touto námitkou zabývat komplexně, tedy včetně otázky stékání vody a sedimentů. Stěžovatelka nakonec upozorňuje i na to, že žalovaný teprve ve svém vyjádření ke kasační stížnosti převzal argumentaci krajského soudu o protipovodňové funkci betonové podezdívky plotu, z čehož je zřejmé, že se povodňovým rizikem v důsledku stavby dosud řádně nezabýval.

VII.

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

[22] Kasační stížnost je důvodná.

[23] V prvé řadě se Nejvyšší správní soud musel zabývat tím, zda je napadený rozsudek přezkoumatelný. Vlastní věcný přezkum rozhodnutí správního soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené soudní rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tedy že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč správní soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75; ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73; nebo ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44). Soudní rozhodnutí je podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu nepřezkoumatelné mimo jiné i tehdy, přezkoumá-li správní soud rozhodnutí žalovaného správního orgánu, které samo vůbec není přezkumu způsobilé (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006-91).

[24] Námitky o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí stěžovatelka uplatnila již v žalobě. Ačkoliv se krajský soud dovolal správné judikatury Nejvyššího správního soudu

zabývající se přezkoumatelností rozhodnutí správního orgánu pro nedostatek důvodů (viz odst. 25. napadeného rozsudku), dospěl na základě těchto správních východisek k nesprávnému závěru tom, že zákonem a judikaturou vytčeným požadavkům na přezkoumatelnost napadené rozhodnutí vyhovuje. Podle jeho názoru sice žalovaný do odůvodnění napadeného rozhodnutí převzal podmínky vyplývající z rozhodnutí stavebního úřadu, nicméně i tak bylo zřejmé, proč žalovaný rozhodl tak, jak rozhodl, a zda reagoval na odvolací námitky žalobkyně. V napadeném rozhodnutí totiž ke stěžejní odvolací námitce vysvětlil, že stěžovatelčiny obavy o stavbu cyklostezky v záplavové oblasti byly vyvráceny stanoviskem správce toku a vodoprávního úřadu (bližší viz odst. 26. a 28. napadeného rozsudku). Nejvyšší správní soud se však s uvedenými závěry krajského soudu neztotožňuje a na rozdíl od krajského soudu má za to, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí se stěžejní odvolací námitkou stěžovatelky nevypořádal přezkoumatelně.

[25] Jak správně upozornil již krajský soud v napadeném rozsudku, Nejvyšší správní soud se ve své rozhodovací činnosti problematikou nepřezkoumatelných správních rozhodnutí opakovaně zabýval a zastává názor, že o nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nedostatek důvodů jde zejména tehdy, pokud z jeho odůvodnění není patrné, proč správní orgán rozhodl způsobem uvedeným ve výroku rozhodnutí (tyto důvody přitom musí vycházet z provedení dokazování a musí být jasné a přesvědčivé), nebo jak se vypořádal s připomínkami a námitkami účastníků řízení (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-118, nebo ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109). Nejvyšší správní soud přitom zdůrazňuje, že 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. Zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je tedy vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat.

[26] S ohledem na výše uvedená východiska a na stěžovatelčiny námitky týkající se nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí se Nejvyšší správní soud zabýval nejprve obsahem odvolání podané stěžovatelkou proti rozhodnutí stavebního úřadu. V něm stěžovatelka mimo jiné namítala, že cyklostezka se má v úseku F (o němž se zde jedná) nacházet v aktivní záplavové oblasti, její výstavbou proto hrozí zvýšení povodňového rizika nejen obecně, ale i ve vztahu k jejímu pozemku. Konkrétně zde tvrdila, že při výstavbě cyklostezky má několikrát dojít k přemostování potoka, k úpravě velmi zúženého místa pod viaduktem a k zásahům do břehu i koryta potoka, že navržené opěrné zdi vytvoří překážku pro průtok vody při povodních, a že stavbou dojde k porušení zákazu umístování předmětů do aktivní záplavové oblasti. Dále v odvolání namítala, že její pozemek se nachází na soutoku Zákolanského a Týneckého potoka, což nikdo při prováděném měření nezohlednil, a proto jsou podklady pro vydání dodatečného stavebního povolení neúplné. V této souvislosti poukázala i na to, že stavba neřeší žádnou ochranu jejího pozemku, přestože po osobním jednání se správcem toku jí bylo sděleno, že by kolem jejího pozemku měla vést zeď jako minimální protipovodňové opatření. V odvolání stěžovatelka rozporovala také závěry hydrotechnického posouzení, v němž bylo uvedeno, že nemovitosti v blízkosti toku jsou ohroženy dvacetiletou vodou, avšak nemovitosti na kopci vodou staletou, což je nelogické. Stěžovatelka poukazovala i na to, že povodně v Zákolanech byly již dvakrát mnohem silnější než se předpokládá. Kromě toho se stěžovatelka bránila proti nesprávnému doručování veřejnou vyhláškou.

pokračování

[27] Žalovaný v napadeném rozhodnutí (viz str. 4) vyšel z toho, že meritum odvolacích námitek spočívající ve stavbě cyklostezky v záplavové oblasti a vlivu této stavby na stěžovatelčin pozemek je podle jeho názoru vypořádáno zejména podmínkami obsaženými v závazném stanovisku vodoprávního a ve stanoviscích správce toku, která na str. 5 až 7 napadeného rozhodnutí doslovně citoval. Podle těchto podmínek může být v aktivní záplavové zóně umístěna pouze nezbytná infrastruktura, při provádění prací nesmí dojít ke kontaminaci podzemních a povrchových vod, odvodnění cyklostezky musí být provedeno tak, aby nedocházelo ke škodám na přilehlých pozemcích a recipientech, případný materiál musí být z koryta potoka ihned odstraněn, detaily řešení cyklostezky je třeba konzultovat se správcem toku, kterým musí být přizván mimo jiné ke kontrolním prohlídkám stavby a kolaudaci. Na základě těchto podmínek žalovaný následně uzavřel, že „z uvedeného je zřejmé, že dotčené orgány a správce toku se navrženou stavbou a předloženou dokumentací důkladně zabývaly a k vyloučení negativních rizik stavby určily podmínky jak pro povolení, tak pro provádění stavby.“ V další části napadeného rozhodnutí se pak žalovaný zabýval námitkou vadného doručování a stěžovatelce vytknul, že námitky týkající se hluku a zpřístupnění jejího pozemku široké veřejnosti dříve neuplatnila, že nenavrhla důkazy na podporu svých tvrzení a že své námitky formulovala jen v obecné rovině. Poukázal na to, že stavební úřad i dotčené orgány si byly vědomy umístění cyklostezky do záplavového území, proto došlo v rozhodnutí stavebního úřadu ke stanovení řady podmínek pro její realizaci. Cyklostezku žalovaný posoudil jako souladnou s územně plánovací dokumentací dotčených obcí i s cíli a úkoly územního plánování. Závěrem doplnil, že ke stěžovatelčině námitce systémové podjatosti nepřihlížel, neboť ji uplatnila opožděně.

[28] Napadené rozhodnutí s obsahem, jak uvedeno výše, podle Nejvyššího správního soudu shora zmíněným kritériím přezkoumatelnosti neodpovídá. Přestože nelze nevidět, že argumentace stěžovatelky uplatněná v odvolání byla zčásti skutečně obecná, na straně druhé ale stěžovatelka uplatnila i velmi konkrétní námitky týkající se zvýšení povodňového rizika v důsledku výstavby cyklostezky, s tím související potřebu ochrany jejího pozemku a nelogičnost závěrů hydrotechnického posouzení. Skutečnost, že na tyto konkrétní námitky žalovaný reagoval pouze zkopírováním podmínek stavby vyplývajících ze závazného stanoviska vodoprávního úřadu a stanovisek správce toku (na něž odkazoval ji stavební úřad ve svém rozhodnutí), nelze v tomto konkrétním případě považovat za jejich řádné vypořádání. Z předmětných podmínek, k nimž žalovaný nepřipojil žádný vlastní závěr či jakoukoliv vlastní úvahu, totiž nijak nevyplývá, zda stěžovatelkou namítané postupy při výstavbě cyklostezky zvýší riziko povodní, jak konkrétně správní orgány zohlednily a vyřešily ochranu jejího pozemku nacházejícího se vedle pozemků, na nichž měla být stavba cyklostezky provedena, či jak hodnotily závěry hydrotechnického posouzení, které stěžovatelka rozporovala. I když závazné stanovisko vodoprávního úřadu či stanoviska správce toku počítala například s tím, že odvodnění cyklostezky musí být provedeno tak, aby nedocházelo ke škodám na přilehlých nemovitostech a recipientech, uvedená podmínka neposkytuje odpověď na žádnou z výše zmíněných stěžovatelčiných odvolacích námitek. Zkopírování podmínek vyplývajících z rozhodnutí stavebního úřadu v žádném případě nemůže být odpovědí na námitky stěžovatelky, neboť právě proti těmto závěrům v odvolání brojila. Z napadeného rozhodnutí pak ani náznakem nelze zjistit, proč žalovaný považoval uvedené stěžovatelčiny odvolací námitky za liché, mylné či vyvrácené. Z uvedeného důvodu nemůže napadené rozhodnutí představovat řádné a dostatečné vypořádání její odvolací argumentace.

[29] Namísto žalovaného věcné posouzení odvolacích námitek (které byly obdobné těm žalobním) provedl jako první krajský soud. Ten sice na straně jedné odvolací námitky, v nichž stěžovatelka tvrdila zhoršení odtokových poměrů a ochrany jejího pozemku, považoval za vypořádané podmínkami stanovenými v rozhodnutí stavebního úřadu (viz odst. 28. napadeného rozsudku), nicméně na straně druhé stěžovatelčiny žalobní námitky ohledně zvýšení rizika záplav v důsledku provedení stavby a nedostatečné ochrany jejího pozemku před povodněmi, které se překrývaly s nevypořádanými odvolacími námitkami, věcně vypořádal v odst. 54. až 62. napadeného rozsudku. V odst. 56. napadeného rozsudku konkrétně odůvodnil, proč se koryto potoka nebude zanášet, v odst. 57. napadeného rozsudku se věnoval tvrzenému omezení průtoku koryta a závěrům hydrotechnického posouzení, a v odst. 58. napadeného rozsudku ochraně pozemku stěžovatelky. Hodnocení těchto okolností měl však v napadeném rozhodnutí provést nejprve žalovaný. Ten se nicméně omezil na prosté odkazy na podmínky vyplývající ze stanovisek správce toku a závazného stanoviska vodoprávního úřadu, čímž je považoval za vypořádané. Tomu ale nemůže Nejvyšší správní soud přisvědčit. Je zřejmé, že to byl teprve krajský soud, který namísto žalovaného v podstatě doplnil odůvodnění napadeného rozhodnutí, a tedy i věcné vypořádání odvolacích námitek.

[30] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že krajský soud v odst. 26. a 28. napadeného rozsudku označil námitky stěžovatelky týkající se jejich obav o zvýšení rizika povodní za vypořádané odkazem na podmínky formulované správcem toku a vodoprávního úřadu, v odst. 31. napadeného rozsudku ale naopak připustil, že žalovaný se nevyjádřil k námitkám stěžovatelky stran dostatečnosti protipovodňových opatření. Podle krajského soudu tím ovšem žalovaný nezpůsobil nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, protože *„předmětem řízení byla ovšem otázka, zda může být konkrétní stavba cyklostezky dodatečně povolena v konkrétním místě (mj. v těsné blízkosti žalobkynina pozemku). Vzhledem k blízkosti vodního toku (Zákolanského potoka) bylo jistě na místě v řízení zkoumat i otázky protipovodňové ochrany, nicméně pouze ve vztahu k dodatečně povolované stavbě. Přiměřenost protipovodňové ochrany na soutoku obou potoků z obecného hlediska je jistě otázkou podstatnou, avšak míjející se s předmětem řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí.“*

[31] Ze stěžovatelčina odvolání lze ale seznat, že nedostatečnost protipovodňových opatření namítala nikoliv z obecného hlediska, ale právě v souvislosti s ochranou jejího pozemku a současně tvrdila také zvýšení rizika povodní v dané oblasti v důsledku stavby cyklostezky, resp. konkrétně jejího úseku F. V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná, že stěžovatelka je vlastníkem sousedního pozemku, v jehož těsné blízkosti má být cyklostezka v úseku F realizována. Je tudíž osobou, která může stavbou přímo dotčena na svých právech ve smyslu § 109 písm. e) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Pokud tedy stěžovatelka namítala, že stavbou dojde ke zhoršení odtokových poměrů a tím k ohrožení jejího pozemku, nejedná se o námitky míjející se s předmětem nyní projednávané věci. Ostatně hodnocení vlivu výstavby cyklostezky na odtokové poměry v úseku F cyklostezky, ale také ve vztahu k pozemku stěžovatelky sousedícímu s některými z pozemků, na nichž má být tato část cyklostezky provedena, byly předmětem hydrotechnického posouzení (viz str. 7 a 23 hydrotechnického posouzení), jehož závěry jako nelogické stěžovatelka také zpochybňovala. Bylo proto povinností žalovaného se jimi věcně zabývat, což v napadeném rozhodnutí neučinil.

pokračování

[32] Bez jakéhokoliv významu tak je nynější argumentace žalovaného obsažená v jeho vyjádření ke kasační stížnosti. V něm mimo jiné poukazuje na str. 19 až 20 hydrotechnického posouzení, z nichž má být patrné, že cyklostezkou nedojde k výraznému zhoršení poměrů oproti stávajícímu stavu. Nezbyvá než zdůraznit, že hodnocením odtokových poměrů vlivem výstavby cyklostezky ve světle závěrů hydrotechnického posouzení se měl žalovaný zabývat již v napadeném rozhodnutí i s ohledem na vliv v něm uváděných skutečností na stěžovatelčin pozemek. Byť z tohoto posouzení lze dovodit, že výstavba cyklostezky má na jednu stranu zlepšit odtokové poměry v blízkosti pozemku stěžovatelky, současně z něj ale také plyne, že má zhoršit odtokové poměry vybudováním ochranné zdi. Stěží se tak může žalovaný dovolávat toho, že z hydrotechnického posouzení jednoznačně vyplývá pozitivní vliv cyklostezky (v jejím úseku F) na odtokové poměry.

[33] Pouze pro doplnění a ilustraci nedostatečnosti úvah žalovaného v napadeném rozhodnutí Nejvyšší správní soud poukazuje například na projektovou dokumentaci, konkrétně výkres C.160.2, z něž vyplývá, že kolem stěžovatelčina pozemku má vést pletivový plot s betonovým základem, naproti tomu hydrotechnické posouzení počítá s vybudováním ochranné zdi. Tím, že stěžovatelka v odvolání namítala nedostatečnou ochranu svého pozemku před negativními vlivy výstavby cyklostezky, bylo povinností žalovaného se i touto rozpornou skutečností v rámci vypořádání této námítky zabývat.

[34] Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje na svoji ustálenou judikaturu, z níž vyplývá, že vyjádření žalovaného (ať již jde o vyjádření k žalobě nebo kasační stížnosti) není z povahy věci způsobilé nahradit odůvodnění napadeného rozhodnutí. Nedostatky v soudním řízení přezkoumávaného správního rozhodnutí proto nelze zhojit ani ve vyjádření k žalobě, ani ve vyjádření ke kasační stížnosti (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71, či ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002-25, publ. pod č. 73/2004 Sb. NSS, nebo též usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74). Je tomu tak proto, že zákonnost rozhodnutí správního orgánu lze posuzovat toliko skrze v něm obsažené odůvodnění, a nikoliv skrze dodatečně učiněné vyjádření (k žalobě či ke kasační stížnosti). Ke skutečnostem doplněným ve vyjádření žalovaného při úvahách o přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí proto nelze přihlížet.

[35] Nejvyšší správní soud shrnuje, že nemůže obstát závěr krajského soudu, že okopírování podmínek správce toku a vodoprávního úřadu v napadeném rozhodnutí poskytuje dostatečnou odpověď na stěžovatelčiny odvolací námítky, z čehož vyplynula jeho nesprávná úvaha o přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. byl naplněn.

[36] S ohledem na právě uvedené se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat dalšími v kasační stížnosti uplatněnými námitkami. Bylo by to předčasné za situace, kdy výsledkem nového rozhodnutí žalovaného mohou být jiné než dosud jím přijaté závěry.

VIII.

[37] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek zrušil podle § 110 odst. 1 část věty první před středníkem s. ř. s. Jelikož již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí a krajský soud by v dalším řízení nemohl učinit nic jiného než uvedené rozhodnutí zrušit,

Nejvyšší správní soud současně se zrušením napadeného rozsudku zrušil i napadené rozhodnutí a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 téhož zákona. V něm je žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 téhož zákona).

[38] V dalším řízení tedy žalovaný znovu posoudí stěžovatelčiny odvolací námitky, bude se při jejich vypořádání především řádně a pečlivě zabývat posouzením povodňových rizik nejen v obecnosti, ale zejména ve vztahu ke stěžovatelčině pozemku a v kontextu toho posoudí také obsah a závěry hydrotechnického posouzení. To představuje jeden z podstatných podkladů rozhodnutí, jehož závěry ale stěžovatelka ve vztahu k ochraně svého pozemku taktéž v odvolání rozporovala.

[39] Jelikož Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhoduje, je povinen rozhodnout o nákladech řízení o žalobě i o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 věty první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka jako v řízení úspěšný účastník má právo na náhradu nákladů řízení důvodně vynaložených v řízení proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl.

[40] Náhrada nákladů řízení o žalobě představuje především soudní poplatek za žalobu ve výši 3.000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1.000 Kč. Dále je tvořena odměnou za zastoupení advokátem za čtyři úkony právní služby spočívající v přípravě a převzetí věci, sepisu žaloby, v nahlížení a studiu spisů dne 1. 9. 2023 v délce 1,5 hodiny a v replice k vyjádření žalovaného ze dne 4. 9. 2023 a [§ 11 odst. 1 písm. a), d) a f) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024, (dále jen „advokátní tarif“)]. Mimosmluvní odměna za jeden úkon právní služby činí 3.100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], cekem za čtyři úkony právní služby tudíž činí částku 12.400 Kč (4 x 3.100 Kč). Stěžovatelce též náleží náhrada za ½ úkonu právní služby spočívající v sepisu návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě, za který náleží podle § 11 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 11 odst. 3 advokátního tarifu 1.550 Kč. Součástí náhrady nákladů řízení je i náhrada hotových výdajů za každý z těchto úkonů v souladu s § 13 odst. 4 advokátního tarifu v rozsahu 5 x 300 Kč, tj. 1.500 Kč. Náklady řízení o žalobě činí celkem 19.450 Kč.

[41] Náklady řízení o kasační stížnosti sestávají z náhrady soudního poplatku ve výši 5.000 Kč a dále z odměny za dva úkony právní služby ve výši 6.200 Kč (2 x 3.100 Kč) spočívající v sepisu kasační stížnosti a podání repliky k vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti [§ 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5. a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Dále stěžovatelce náleží i náhrada hotových výdajů s těmito úkony související podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 600 Kč (2 x 300 Kč). Za řízení o kasační stížnosti tedy náklady řízení činí 11.800 Kč.

[42] Zástupce stěžovatelky uvedl, že není plátcem daně z přidané hodnoty. Náklady řízení o žalobě a o kasační stížnosti tedy celkem činí 31.250 Kč. Tuto částku je povinen žalovaný stěžovatelce zaplatit k rukám jejího zástupce v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

pokračování

[43] O nákladech řízení o žalobě a o kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 5 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona tak, že jim právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal. V řízení jim soudy neuložily žádnou povinnost a současně Nejvyšší správní soud neshledal ani důvody hodné zvláštního zřetele pro přiznání náhrady nákladů uvedených řízení.

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

V Brně dne 30. dubna 2025

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu