



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Pavla Molka (soudce zpravodaj) a soudců Petra Mikeše a Kateřiny Kopečkové v právní věci žalobců: **a) MUDr. J. Ř. b) Ing. P. Ř., c) P. K. a d) M. K., a e) M. T.,** , všichni zast. Mgr. Ing. Tomášem Menčíkem, advokátem se sídlem K Starým valům 442/10, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) Mgr. P. K., II) Ing. B. L., III) doc. MUDr. R. Ř., CSc., IV) Ing. J. P. a V) M. P., VI) K. Ř., VII) L. V. a VIII) Ing. Š. L., proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 9. 2024, č. j. PK-RR/5350/24, o kasační stížnosti žalobců a), c) a e) proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 5. 2025, č. j. 57 A 70/2024-132,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobci **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] K žádosti osoby zúčastněné na řízení I) [dále jen „stavebník“] ze dne 19. 7. 2023 vydal Obecní úřad Štěnovice (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutí ze dne 23. 10. 2023, č. j. Výst. OŠ/239/23/15, kterým schválil stavební záměr „*Novostavba dvou rodinných domů ve Štěnovicích*“ na pozemcích p. č. XA a XB v k. ú. Š. (dále jen „stavební záměr“), dle § 94p odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen

„starý stavební zákon“). Žalovaný rozhodl o podaných odvoláních nejprve rozhodnutím ze dne 18. 12. 2023, č. j. PK-RR/7145/23 (dále jen „zrušující rozhodnutí“), kterým zrušil shora uvedené rozhodnutí stavebního úřadu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[2] Stavební úřad v rámci nového projednání vyzval stavebníka k doplnění podkladů a provedl ústní jednání spojené s ohledáním na místě. Následně vydal dne 22. 4. 2024 nové rozhodnutí, č. j. Výst. OŠ/043/24/40, kterým opětovně schválil stavební záměr. Proti druhému rozhodnutí stavebního úřadu podali žalobci společné odvolání, které žalovaný v záhlaví citovaným rozhodnutím zamítl. Správní orgány vycházely z kladného závazného stanoviska Městského úřadu Přeštice ze dne 8. 8. 2023, potvrzeného závazným stanoviskem žalovaného ze dne 23. 8. 2024.

[3] Žalobci proti napadenému rozhodnutí žalovaného brojili žalobou, kterou Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) nyní napadeným rozsudkem zamítl. Kromě částí odůvodnění krajského soudu rekapitulovaných v části III. tohoto rozsudku se krajský soud vyjádřil i k otázkám nevypořádání odvolacích námitek; aktuálnosti závazných stanovisek a k podjatosti úřední osoby. Tyto okruhy žalobci již dále nenamítali v podané kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) je proto blíže nerekapituluje.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

[4] Žalobci napadají rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž navrhuje jeho zrušení z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). NSS připomíná, že žalobce b) a žalobkyně d) na výzvu soudu ve stanovené lhůtě nezaplatili soudní poplatek. NSS vůči nim řízení zastavil usnesením ze dne 9. 7. 2025, č. j. 8 As 106/2025-40, a dále v řízení pokračoval pouze s žalobci a), c) a e) [(dále „stěžovatelé“)].

[5] Stěžovatelé uplatnili následující čtyři okruhy kasačních námitek: 1) stavební záměr je v rozporu s úkoly a cíli územního plánování; 2) dokumentace stavebního záměru obsahuje nesprávný výpočet zastavěnosti pozemku; 3) nadřízený správní orgán nerozhodoval konstantně a svůj vlastní právní názor nedůvodně a neodůvodněně měnil; a 4) v místě realizace stavebního záměru existuje veřejně přístupná účelová komunikace (dále jen „VPÚK“).

[6] Jednotlivé kasační námitky, stejně jako argumentace krajského soudu, která se k nim vztahuje, včetně vyjádření žalovaného a stavebníka, jsou detailněji rozvedeny níže.

[7] Stěžovatelé nad rámec konkrétních námitek uvedli, že považují napadený rozsudek za přezkoumatelný a velice precizně odůvodněný, neboť v něm krajský soud dostatečně reagoval na všechny žalobní body. To nicméně neznamená, že je jeho posouzení správné a zákonné. S vypořádáním některých žalobních bodů se však ztotožňují, a proto nežádají NSS o jejich přezkum. Za přepjatě formalistické považují závěry krajského soudu ohledně své nedostatečné aktivity ve správním řízení, jelikož prý dostatečně netvrdili a nedokazovali dotčení vlastnického práva. Stěžovatelé však nebyli v prvním stupni správního řízení právně zastoupeni. Obsah jejich podání nelze snižovat jen kvůli tomu, že jsou právními laiky. Posuzovaný stavební záměr se stěžovatelů bezprostředně dotýká, jelikož s ním přímo sousedí. Přístup krajského soudu k jejich námitkám je extrémně přísný

pokračování

v porovnání s jeho hodnocením správních rozhodnutí. Navrhují, aby NSS zrušil napadený rozsudek a obě správní rozhodnutí pro jejich nezákonnost.

[8] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že stěžovatelé, jakožto účastníci stavebního řízení dle § 94k písm. e) starého stavebního zákona, formulovali své námitky a argumenty vždy obecně bez bližší specifikace. Neuváděli konkrétní dotčení svých práv. Nepřisvědčil jejich argumentaci o důsledcích toho, že byli právně zastoupeni až na druhém stupni správního řízení. Správní orgány je řádně poučily o jejich procesních právech a možnosti zvolit si zástupce v celém průběhu řízení. V obecné rovině zůstala rovněž jejich následná žalobní tvrzení. Průběh správního řízení byl dle žalovaného spravedlivý a srozumitelný. Napadený rozsudek považuje za zákonný a přezkoumatelný. Navrhuje, aby NSS kasační stížnost zamítl.

[9] Stavebník ve svém vyjádření tvrdí, že kasační námitky nelze podřadit pod důvody dle § 103 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelé na začátku V. části kasační stížnosti připouštějí, že se kasační námitky překrývají s těmi žalobními. Odkázal přitom na ustálenou judikaturu NSS ohledně nepřipustnosti námitek, které alespoň v minimální míře nereagují na rozsudek krajského soudu. Navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] NSS posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Takové vady NSS neshledal, přistoupil tedy k posouzení kasačních námitek.

[11] NSS předznamenává, že stěžovatelé ve značné míře v kasační stížnosti opakují námitky již dříve uplatněné v žalobě. V každé z níže navazujících částí odůvodnění se proto NSS předně vyjádří k nepřipustnosti jednotlivých kasačních námitek a následně vypořádá ty námitky, které shledá přípustnými.

[12] Pro větší srozumitelnost NSS uvádí obecná východiska ohledně posuzování přípustnosti kasačních námitek podle § 104 odst. 4 s. ř. s. pouze v této části rozsudku. Řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Z tohoto hlediska kasační námitky, které v podstatě jen opakují žalobní tvrzení a alespoň v minimální míře nereagují na argumentaci krajského soudu, nepředstavují důvody podle § 103 s. ř. s., a jsou proto nepřipustné ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. Stejně tak jsou podle posledně citovaného ustanovení nepřipustné námitky, které stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem, ač tak mohl učinit (rozsudek NSS ze dne 3. 9. 2008, č. j. 1 Afs 102/2008-39).

[13] NSS dále zdůrazňuje, že kasační stížnost obsahuje mnoho dílčích námitek. V této souvislosti uvádí, že přestože je povinností soudu vypořádat jednotlivé kasační námitky, tento závazek nemůže být chápán tak, že vyžaduje za všech okolností podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka. Podstatné je, že NSS vypořádá podstatu kasační argumentace (rozsudky NSS ze dne 25. 3. 2010, č. j. 5 Afs 25/2009-98, č. 2070/2010 Sb. NSS, nebo ze dne 23. 12. 2015, č. j. 2 As 44/2013-125, a ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19).

[14] Nad rámec níže vymezených kasačních okruhů se NSS vyjádří k obecné námitce, v níž stěžovatelé vyčítali krajskému soudu, že k jejich podáním (zejména těm učiněným ve správním řízení bez právní pomoci) přistupoval extrémně přísně v porovnání s hodnocením správních rozhodnutí. NSS s touto námitkou nesouhlasí. Z odůvodnění krajského soudu nijak neplyne, že by nabourával zásadu rovnosti stran před soudem a hodnotil jejich argumentaci přísněji. Vycházel přitom z ustálené judikaturní praxe, když v bodě 84 napadeného rozsudku uvedl, že „*obsah a kvalita žaloby v zásadě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu, kdy není úlohou soudu, aby za žalobce žalobní argumentaci dotvářel*“. Stěžovatelé byli ostatně správními orgány řádně poučeni o svých procesních právech. Kvalita podání v průběhu správního i soudního řízení proto šla k tíži samotných stěžovatelů.

III. a. K rozporu stavebního záměru s úkoly a cíli územního plánování

[15] **Stěžovatelé** v prvním okruhu kasačních námitek namítají nesoulad stavebního záměru s územním plánem. Stavební záměr podle nich nesplňuje požadavek odpovídajícího vzhledu a nereфлекtuje stávající vzhled rodinné zástavby. Na straně 27 Územního plánu Štěnovice (dále jen „ÚP Štěnovice“) je uvedeno, že pro plochy BI je zamýšleno „*bydlení v rodinných domech, případně pro individuální rekreaci v objektech odpovídajících vzhledem i vybavením rodinné zástavbě na vlastních stavebních pozemcích, se zázemím okrasných nebo užitkových zahrad*“. Nijak nesporní argumentaci krajského soudu, že i nesourodá stavba může být obohacením pro danou lokalitu. Posuzovaný stavební záměr však není žádným architektonicky hodnotným dílem, jde o obyčejný záměr dvou rodinných domů. I kdyby bylo možné aprobovat výklad textu ÚP Štěnovice krajským soudem, bylo nezbytné zohlednit ustanovení § 18 a § 19 starého stavebního zákona a rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 3. 3. 2022, č. j. 30 A 48/2021-119.

[16] Stěžovatelé považují argumentaci obsaženou v závazném stanovisku, že „*stavební záměr je v souladu s urbanisticko-architektonickými hodnotami lokality*“, za nedostatečnou a aplikovatelnou prakticky na jakýkoliv záměr v ČR. Umístění záměru nešlo zdůvodnit hospodárností využívání zastavěného území, jak činí krajský soud. Nesoulad stavebního záměru s charakterem území stěžovatelé shledávají především ve struktuře a typu zástavby, přičemž zejména plochá střecha navrhovaných rodinných domů zcela vybočuje z místních poměrů. Umístěním „rodinných kostek“ dojde k narušení pohody bydlení. Žádné podobné stavby se v okolí nevyskytují. Stěžovatelé v dané lokalitě sami žijí a uspokojují svoji bytovou potřebu. Nesouhlasí proto s krajským soudem, že se urbanistické a architektonické parametry stavby nedotkly jejich věcných práv. Vlastnické právo bude zasaženo též snížením hodnoty nemovitosti, jelikož nemovitost situovaná v harmonické lokalitě by měla mít vyšší hodnotu. Tvrdí, že charakter lokality bude skutečným stavebního záměru nevratně narušen.

[17] **Krajský soud** při svém vypořádání této otázky nejprve přdestřel relevantní právní úpravu týkající se závazných stanovisek a cílů a úkolů územního plánování. Uvedl, že závazné stanovisko, které bylo podkladem rozhodnutí stavebního úřadu, bylo souladné s regulací obsaženou v územním plánu ve znění změny č. 4 pro *Plochy bydlení v rodinných domech (BI)*, hospodárným využíváním zastavěného území ve smyslu § 18 odst. 4 starého stavebního zákona a s urbanistickými, architektonickými a estetickými požadavky na využívání a prostorové uspořádání území. Nadřízený dotčený orgán toto stanovisko potvrdil. Krajský soud uvedl, že stěžovatel e) v průběhu celého správního řízení nic ve

pokračování

vztahu k této otázce nenamítal. Ostatní stěžovatelé tuto argumentaci uplatňovali jak v rámci uplatněných námitek, tak v odvolání. Soud označil závěry správních orgánů o souladu záměru s ÚP Štěnovice, v nichž odkazovaly na závazná stanoviska, za zákonné a přezkoumatelné. Dostatečně vysvětlily, proč záměr splňuje zákonné podmínky a z jakých údajů vycházely.

[18] Krajský soud potvrdil, že architektonické řešení ploché střechy respektuje urbanistické hodnoty a charakter území. Míra podrobnosti odůvodnění správních rozhodnutí odpovídala kvalitě, v jaké stěžovatelé zformulovali své námitky. Dle krajského soudu byly naprosto obecné a omezily se pouze na konstatování odlišnosti ploché střechy stavebního záměru. Neuvedli žádné konkrétní údaje k charakteru a hodnotám území, které by stavebnímu záměru odporovaly. Netvrdili ani žádné konkrétní vlastnosti dané lokality a proč by stavební záměr neměl být s nimi v harmonii. Krajský soud potvrdil závěr stavebního úřadu, že bez dalšího neplatí, že by stavba s odlišnými architektonickými prvky negativně zasáhla hodnoty daného území. Stěžovatelé navíc v žalobě nijak nespороvali ani závěr žalovaného, že se jejich námitky, vztahující se k ploché střeše, netýkaly výkonu jejich vlastnického práva. Krajský soud proto dovodil, že skutečnosti týkající se urbanistických a architektonických parametrů se nemohly přímo dotknout věcných práv stěžovatelů.

[19] **Žalovaný** uvedl, že stěžovatelé odůvodnili nesoulad záměru s ÚP Štěnovice pouze nevhodně zvoleným typem střechy a nevhodným urbanistickým umístěním. Neuvedli, jak se tyto aspekty přímo dotýkají výkonu jejich vlastnického práva k sousedním nemovitostem. Soustavně namítají nezohlednění textace § 18 a § 19 starého stavebního zákona správními orgány. Jejich zohlednění je však patrné přímo z napadeného rozhodnutí žalovaného. Souhlasí tak s krajským soudem, že ÚP Štěnovice přímo nepřikazuje, aby vzhled záměru odpovídal rodinné zástavbě. Neargumentovali-li stěžovatelé konkrétními prvky určujícími urbanistickou a architektonickou hodnotu lokality, správní orgány neměly na co reagovat.

[20] **Stavebník** ve vyjádření uvedl, že stěžovatelé pouze obecně namítají nesoulad záměru s územním plánem, aniž by konkretizovali, jakým způsobem byli dotčeni na svých (vlastnických) právech. Jejich obavy ohledně narušení pohody bydlení nejsou právně relevantními skutečnostmi implikujícími přímé dotčení jejich práv.

[21] První okruh kasačních námitek posoudil **NSS** následovně.

[22] Z hlediska přípustnosti NSS shledal, že obecnou námitku nesouladu stavebního záměru s územním plánem, resp. s cíli územního plánování stěžovatelé uplatnili už v žalobě (druhá polovina strany 4). Konkrétněji poté tvrdili, že stavební záměr nesplňuje požadavek odpovídajícího vzhledu a nereflexuje vzhled stávající rodinné zástavby. Krajský soud se touto otázkou zabýval v bodech 28 až 52 napadeného rozsudku. Ve vztahu ke správním rozhodnutím uvedl, že jejich závěry, převzaté ze závazných stanovisek, o souladu stavebního záměru s ÚP Štěnovice a cíli a úkoly územního plánování jsou přezkoumatelné a zákonné (bod 41 napadeného rozsudku). Namítají-li stěžovatelé, že především plochá střecha stavebního záměru zcela vybočuje z místních poměrů, NSS odkazuje na závěr bodu 45 rozsudku krajského soudu, který uvedl, že již stavební úřad dospěl k jasnému a srozumitelnému závěru, že „*plochá střecha Záměru rodinného domu, odlišující se od sedlového řešení střech ostatní zástavby, nepředstavuje nepřípustný zásah do architektonických hodnot*

lokality“ (strana 7 rozhodnutí stavebního úřadu). Nadto konstatoval, že stěžovatelé s těmito závěry v odvolání nijak nepolemizovali, ani netvrdili, proč je odlišnost střechy stavebního záměru rozporná s cíli a úkoly územního plánování, ač tak mohli učinit. Krajský soud dodal, že „námitky žalobců, jež měl nadřízený orgán při vypracování PS vypořádat, byly naprosto obecné a omezily se na konstatování odlišnosti ploché střechy Záměru. Žalobci neuvedli žádné konkrétní údaje k charakteru a hodnotám území, které by Záměru odporovaly. Žalobci netvrdili žádné konkrétní vlastnosti relevantní lokality – které stavby do ní zahrnují, jaké architektonické či urbanistické parametry tyto stavby mají a proč by neměly být v harmonii se Záměrem (bod 41 rozsudku).“

[23] Krajský soud poté dospěl k závěru, že *„bez dalšího neplatí, že by stavba s odlišnými architektonickými prvky negativně zasáhla hodnoty území“* (bod 45 napadeného rozsudku). Ostatně stěžovatelé v kasační stížnosti výslovně uvedli, že tento závěr krajského soudu nijak nespoujají. Dodávají pouze, že stavební záměr nešlo považovat za architektonicky hodnotné dílo, jelikož jde o obyčejné rodinné domy. Z odůvodnění krajského soudu však nic takového neplyne. Krajský soud pouze v témže bodě uvedl, že *„je notorietou, že obecně a bez dalšího neplatí, že by architektonicky hodnotnou byla jen lokalita s unifikovanou zástavbou a že odlišnosti v architektonickém řešení zástavby by činily lokalitu méně (esteticky) hodnotnou. Nebylo-li by tomu tak, pak by mezi architektonicky nejhodnotnější zástavbu patřila např. rozsáhlá panelová sídliště, nebo by lokality s architektonicky nekvalitní zástavbou nemohly být obohaceny o odlišné, ač kvalitnější, stavby, příp. zástavba s urbanisticky a architektonicky nesourodými stavbami by nesměla být doplněna o další takovou stavbu“*. K námitce nesouladu s požadavky na straně 27 ÚP Štěnovice (citované ve výše uvedené rekapitulaci kasačního bodu) krajský soud potvrdil závěr žalovaného, že územní plán nestanovuje požadavek, aby stavební záměr, resp. rodinné domy odpovídaly svým vzhledem rodinné zástavbě. Jazykovým výkladem dospěl krajský soud k tomu, že požadavek kladený na vzhled určité stavby se pojí k této části citovaného ÚP (*„individuální rekreační objekty vzhledově i funkčně odpovídající rodinné zástavbě“*) a nikoliv k *„bydlení v rodinných domech“*.

[24] NSS konstatuje, že takto uplatněné námitky nejsou přípustné, jelikož žádným způsobem nereagují na argumentaci krajského soudu.

[25] Nepřípustnou shledal NSS rovněž námitku, v níž stěžovatelé neurčitou formulací námitky tvrdí, že bylo třeba zohlednit textaci § 18 a § 19 starého stavebního zákona a výše citovaný rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové. Vzhledem k tomu, že také tuto námitku uplatnili již opakovaně (v žalobě konkrétně namítali, že se těmito ustanoveními nezabývaly správní orgány) a nijak explicitně nenamítají, že by se touto otázkou nezabýval krajský soud, zůstává jejich námitka nepřípustná. Krajský soud na totožnou žalobní námitku reagoval v bodech 47 a 48 napadeného rozsudku. Z nich plyne, že správní orgány ani krajský soud neopomněly zohlednit § 18 a § 19 starého stavebního zákona a *„výslovně jejich splnění odůvodnily“*. Tomu odpovídá rovněž shrnutí podstatných závěrů rozhodnutí správních orgánů v bodě 39 ve třetí odrážce napadeného rozsudku.

[26] NSS shledal nepřípustnou také námitku, že umístěním „rodinných kostek“ bude narušena jejich pohoda bydlení. Stěžovatelé tuto argumentaci neuplatnili v žalobě, ač tak mohli učinit. Navíc se jedná o naprosto obecnou námitku, ze které není zřejmé, jak konkrétně by měly stavby s plochými střechami ohrozit pohodu bydlení stěžovatelů. Mají-li stěžovatelé obavy z možného vlivu stavebního záměru na svou pohodu bydlení, měli

pokračování

možnost v žalobě tvrdit konkrétní skutečnosti. Neučinili tak. NSS se proto k této nepřípustné námitce nemůže vyjadřovat.

[27] Nepřípustnou je rovněž námitka reflektující nesouhlas s odůvodněním krajského soudu, že urbanistické a architektonické parametry se nedotkly jejich vlastnických práv. Ani tuto námitku však nijak konkrétněji nerozvedli. V zásadě pouze ocitovali část odůvodnění z bodu 51 rozsudku krajského soudu a uvedli, že s těmito závěry nesouhlasí. Krajský soud se s jejich velmi obecnou argumentací vypořádal následovně: „Žalobci však argumentovali tím, že nesoulad Záměru s územním plánem spočívá v jeho nevhodném urbanistickém umístění a nevhodně zvoleném typu střechy. Taková tvrzení se však bez dalšího nemusí dotýkat vlastnického práva žalobců. Žalobci neoznačili žádnou součást výkonu svých vlastnických práv, do níž mělo být prostřednictvím navrhovaného řešení negativně zasahováno“ (bod 51 napadeného rozsudku). Za této situace nelze shledat námitky stěžovatelů přípustnými. Mohou samozřejmě nesouhlasit se závěry krajského soudu. Svou argumentací však musejí tvrdit z jakých konkrétních skutkových a právních důvodů byl závěr krajského soudu nesprávný. Nestalo se tak.

[28] Zbývá doplnit, že stěžovatelé v závěru tohoto kasačního bodu namítali nedostatečné odůvodnění závazného stanoviska, které nebylo možné založit na tom, že stavební záměr lze odůvodnit *hospodárností využívání zastavěného území* (zmíněnou v bodě 32 napadeného rozsudku). Stěžovatelé touto námitkou ani v minimální míře nepolemizují s odůvodněním krajského soudu, který zdůraznil, že podle závazného stanoviska byl umísťovaný záměr v souladu s urbanistickými, architektonickými a estetickými požadavky na využívání a prostorové uspořádání území s ohledem na podmínky v území a jeho charakter dle § 19 odst. 1 písm. d) a e) stavebního zákona. Ani tato námitka proto není přípustná.

III. b. K zastavěnosti pozemku a vsaku dešťových vod

[29] **Stěžovatelé** v rámci druhého okruhu uvádějí, že krajský soud sice připouští, že zatravnovací rohož je stavbou, avšak tuto skutečnost považuje za irelevantní, jelikož podstatné je pouze to, zda je plocha schopna vsakovat dešťovou vodu. Rohože však budou dle stěžovatelů sloužit k umožnění dopravy osobními automobily po pozemku stavebního záměru. Zemina pod nimi bude silně zhutněná. Umožnění vsaku skrze tyto rohože tak bude téměř nulové. Vycházely-li správní orgány a krajský soud z předpokladu, že rohože budou umožňovat vsakování dešťové vody, a tudíž je bylo možné zahrnout do výpočtu vsakování dešťové vody, měly svá rozhodnutí řádně odůvodnit. Neučinily tak, pouze převzaly argumentaci stavebníka, že vsakování dešťové vody skrze rohože bude stoprocentní. K hodnocení projektové dokumentace však nelze přistupovat mechanicky. Nemůže jít k tíži stěžovatelů, nezdůvodnily-li správní orgány započítání rohoží do koeficientu. Naopak stavebník měl prokázat, že rohože jsou schopny vodu vsakovat. Nesplnění koeficientu vsaku dešťových vod bude mít negativní dopad do vlastnického práva stěžovatelů, jelikož bude nevsáknutá voda odtékat na jejich pozemky. Jsou to především správní orgány, které měly dbát na splnění parametrů dle § 21 tehdy účinné vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále též „vyhláška č. 501“). Ve správním spise neexistuje dostatečný podklad pro závěr, že stavba je schopna vsaku dešťových vod dle požadavků této vyhlášky.

[30] Dle **krajského soudu** jsou pro výpočet koeficientu vsakování dešťových vod na pozemcích staveb pro bydlení podstatné pouze dva údaje, a to 1) výměra plochy, která umožňuje vsakování deště a 2) celková výměra pozemku. Regulace dle § 21 odst. 3 písm. a) vyhlášky č. 501 je splněna, činí-li poměr výměry části pozemku schopné vsakování dešťové vody k celkové výměře pozemku v případě samostatně stojícího rodinného domu nejméně 0,4. Požadavek stěžovatelů, aby byly do zastavěných ploch pro výpočet koeficientu zahrnuty také plochy se zatravnovacími rohožemi, považoval krajský soud za zcela neopodstatněný a právně irrelevantní. Mínili-li stěžovatelé, že plochy zatravnovacích rohoží neměly být zařazeny do ploch umožňujících vsakování vody, krajský soud podotkl, že tuto skutečnost v žalobě výslovně neuváděli. Správní orgány přitom správně provedly výpočet posuzovaného koeficientu. Pasáže rozhodnutí správních soudů citované stěžovateli v žalobě se zcela mýjely s předmětem řízení.

[31] Krajský soud podotkl, že námitku ohledně ovlivnění výpočtu koeficientu vsaku dešťových vod zahrnutím ploch zatravnovacích rohoží do zpevněných/zastavěných ploch uplatnili v doplnění odvolání doručeném ještě před rozhodnutím o odvolání pouze stěžovatelé a) a b). Ostatní stěžovatelé nemohli nedostatečné vypořádání námítky v odvolacím řízení vůbec sporovat. V této věci přisvědčil stěžovatelům a) a b), jelikož shledal, že se žalovaný měl k námitce vyjádřit. Nedostatek v procesním postupu žalovaného však nemohl způsobit nezákonnost napadeného rozhodnutí. Stěžovatelům navíc vyčetl, že měli konkrétně tvrdit, jak by mohly vadné vsakovací poměry negativně zasáhnout do jejich vlastnických práv.

[32] Rovněž ohledně vypořádání druhého žalobního bodu se **žalovaný** ztotožňuje s odůvodněním krajského soudu. Stěžovatelé namítali pouze nezahrnutí plochy zatravnovacích rohoží do zastavěné plochy pro výpočet koeficientu vsakování dešťových vod na pozemku záměru. Zástavba není v dané lokalitě omezena dle územního plánu v poměru zastavěnosti stavebního pozemku. Pro stavební záměr se tak užijí obecné požadavky stavebních předpisů, tj. zastavěnost se posuzuje jen z hlediska poměru zasakovacích ploch. Zastavěné plochy jsou pro výpočet koeficientu vsaku dešťových vod na pozemcích staveb pro bydlení právně irrelevantní. Dodal, že v odvolacím řízení tuto námitku uplatnili pouze stěžovatelé a) a b). Ostatní stěžovatelé tak nemohli namítat nedostatečné vypořádání této námítky.

[33] **Stavebník** se nad rámec obecných vyjádření shrnutých v části II. tohoto rozsudku k této námitce konkrétněji nevyjádřil.

[34] Druhý okruh kasačních námitek posoudil **NSS** následujícím způsobem.

[35] Nevyhovující poměr zastavěnosti stavebního záměru k celkové ploše pozemku, který má za následek nesprávný výpočet koeficientu vsakování dešťových vod dle § 21 odst. 3 písm. a) vyhlášky č. 501, stěžovatelé spороvali již v žalobě. Krajský soud detailně shrnul, jak se s touto otázkou vypořádal stavební úřad (bod 63 napadeného rozsudku, strana 11 rozhodnutí stavebního úřadu) a žalovaný (bod 64 rozsudku). Zejména poukázal na to, že zastavěnost není v ÚP Štěnovice nijak regulována, bylo proto nezbytné postupovat dle příslušných ustanovení starého stavebního zákona a vyhlášky č. 501. Krajský soud neshledal žádné pochybení správních orgánů při výpočtu zmiňovaného koeficientu, který má dle níže citovaného ustanovení činit nejméně 0,4, přičemž správní orgány dospěly k závěru, že koeficient vsakování pro první dům činí 59 % a pro druhý 63

pokračování

%. Krajský soud potvrdil jejich závěry, že předpoklady stanovené vyhláškou č. 501 byly v případě stavebního záměru splněny. Stěžovatelé rovněž poznamenali, že to byly primárně správní orgány, které měly dbát na splnění parametrů dle § 21 odst. 3 písm. a) vyhlášky č. 501. Touto námitkou však nijak nepolemizují s odůvodněním krajského soudu, který se způsobem vypořádání správních orgánů s těmito požadavky řádně zabýval, jak plyne z bodů 63 až 65 napadeného rozsudku.

[36] Namítají-li dále, že správní orgány řádně nezdůvodnily, proč budou zatravnňovací rohože umožňovat vsakování dešťové vody, takže je bylo možné zahrnout do výpočtu koeficientu vsakování, NSS odkazuje na bod 77 napadeného rozsudku, v němž krajský soud přisvědčil stěžovatelům, že se žalovaný měl vyjádřit k odvolací námitce uplatněné stěžovateli a) a b) v doplnění odvolání, kde uváděli, že do zastavěné plochy je třeba zahrnout veškeré plochy, které naplňují definici stavby, což jsou podle nich i zatravnňovací rohože, které by proto měly být zahrnuty do zastavěných/zpevněných ploch. Postup žalovaného, který na tuto odvolací námitku uplatněnou těmito dvěma stěžovateli v doplnění odvolání, výslovně nezareagoval, byl sice podle krajského soudu vadný, avšak nezpůsobil nezákonnost napadeného rozhodnutí. NSS souhlasí s krajským soudem v tom, že by jednal formalisticky, zrušil-li by napadené rozhodnutí pouze z tohoto důvodu, neboť uplatněná námitka zahrnutí ploch se zatravnňovacími rohožemi do zastavěných ploch se míjela s hypotézou § 21 odst. 3 písm. a) vyhlášky č. 501. Podle bodu 77 rozsudku krajského soudu by tedy bylo „nepřípustně formalistické a nevhodné, aby soud zrušil napadené rozhodnutí jen proto, aby do jeho odůvodnění při nezměněném výroku žalovaný doplnil, že odvolací námitka týkající se zahrnutí ploch se zatravnňovacími rohožemi do zpevněných/zastavěných ploch máji relevantní hypotézu § 21 odst. 3 písm. a) vyhlášky č. 501.“

[37] Krajský soud totiž již předtím v bodech 70 až 75 svého rozsudku, v němž reagoval na stranu 19 rozhodnutí žalovaného, týkající se odvolací námitky stěžovatele e) uplatněné přímo v odvolání [nikoli v jeho doplnění, které žalovaný chybně opomněl, jako tomu bylo v případě výše zmíněného doplnění odvolání stěžovatelů a) a b)] připomněl, že pro výpočet splnění koeficientu je relevantní jen porovnání celkové plochy pozemků a plochy schopné vsakování vody. Stěžovatelé však v žalobě argumentovali judikaturou týkající se použití zatravnňovacích rohoží pro volnočasové aktivity a pro nemožnost jejich posouzení jako zeleně, z čehož dovozovali, že zatravnňovací rohože mají být posouzeny jako zastavěná či zpevněná plocha. Klíčové je, že ani stěžovatelé a) a b) v doplnění odvolání, ani stěžovatel e) v samotném odvolání, neargumentovali tím, že zatravnňovací rohože dostatečně nevsakují vodu. Stěžovatel e) naopak argumentoval tím, že zatímco v původní dokumentaci byly uvedené plochy navrženy jako „zpevněná plocha“, do upravené dokumentace tyto rohože stavebník zahrnul zjevně ve snaze vytvořit dostatečnou plochu pro vsakování, ovšem v dokumentaci nebyla uvedena skladba podkladní konstrukce, která by měla vyhovovat zatížení při vjezdu hasičského vozidla. Jinak řečeno, v odvolání nespороval, že má jít o plochu umožňující vsakování dešťové vody, ale namítal neprokázání dostatečné pevnosti; v žalobě již stěžovatelé společně nezpochybňovali pevnost, ale prosazovali, že má být tato plocha započtena mezi zpevněné/zastavěné plochy, jak původně činili pouze stěžovatelé a) a b) v doplnění odvolání; a v kasační stížnosti v reakci na tvrzení krajského soudu, že rozhodná není „zastavěná plocha“, ale plocha umožňující vsakování dešťové vody, nově tvrdí, že tato plocha bude příliš zhutněná, než aby vsakovala dešťovou vodu. Takto proměnlivě uplatněná námitka je nepřípustná.

[38] Podle § 21 odst. 3 písm. a) vyhlášky č. 501 je *vsakování dešťových vod na pozemcích staveb pro bydlení splněno* [§ 20 odst. 5 písm. c)], *jestliže poměr výměry části pozemku schopné vsakování dešťové vody k celkové výměře pozemku činí v případě samostatně stojícího rodinného domu a stavby pro rodinnou rekreaci nejméně 0,4*.

[39] NSS nepřisvědčil přípustné námitce stěžovatelů mířící proti údajné nelogičnosti bodů 70 až 73 rozsudku KS, že stavební záměr nesplňuje podmínky § 21 odst. 3 písm. a) vyhlášky č. 501, jelikož do zastavěné plochy pro výpočet koeficientu vsakování dešťových vod na pozemku stavebního záměru správní orgány nezahrnuly plochu zatravnovacích rohoží. Není pravdou, že by se krajský soud této otázce dostatečně nevěnoval. Podle stěžovatelů jsou závěry krajského soudu nelogické, neboť není možné, aby zatravnovací rohož byla stavbou a zároveň aby tato skutečnost byla pro posouzení krajským soudem irelevantní. Krajský soud však nekonstatoval, že jsou zatravnovací rohože stavbou, jak nyní stěžovatelé tvrdí; pouze v bodě 73 konstatoval, že judikatura, na niž stěžovatelé v žalobě odkazovali, řešila zastavěnost z hlediska územního plánování, nikoli nyní rozhodnou otázku koeficientu plochy způsobilé vsakování. Pro výpočet koeficientu je dle výše uvedeného ustanovení, z něž vyšel krajský soud, podstatná jednak výměra plochy, která umožňuje vsakování deště, a poté celková výměra pozemku. Krajský soud správně uvedl, že požadavek stěžovatelů, aby byly zatravnovací rohože zahrnuty do zastavěných ploch, nebyl opodstatněný. Stěžovatelé navíc nic nenamítali ohledně způsobu provedení výpočtu správními orgány. Tato námitka zpochybňující logičnost úvah krajského soudu je **tedy sice přípustná**, avšak nikoli důvodná, protože je založena na tvrzení rozporu, který v rozsudku krajského soudu není.

[40] Zdůvodňovali-li stěžovatelé, že zatravnovací rohože nebudou umožňovat vsakování dešťové vody, jelikož budou sloužit k dopravě automobily po pozemku, čímž bude zemina pod nimi zhutnělá, NSS uvádí, že se jedná o pouhé ničím nepodložené domněnky. Taková domněnka uplatněná v této podobě až v kasační stížnosti (zjevně v reakci na přesměrování jejich argumentace od relevance „zpevněné“ plochy k relevanci plochy způsobilé vsakování) **představuje nepřipustnou námitku**, jak bylo vyloženo výše. Navíc taková obecná, byť o „selský rozum“ opřená námitka, může těžko zpochybnit podrobné výpočty, obsažené zejména v závazném stanovisku vodoprávního úřadu, v nichž jsou počítány výšky aktivních vsakovacích vrstev, sklony stran vsakovacího drénu, způsob odvodu dešťových vod do akumulačních nádrží a podobně, který jen v rekapitulaci rozsudku krajského soudu zabírá strany 14 až 16.

[41] NSS neshledal důvodnou ani námitku, že nesplnění koeficientu vsakování dešťových vod bude mít negativní dopad do vlastnických práv stěžovatelů, jelikož dešťová voda, která se nevsákne na pozemku stavebního záměru, bude odtékat na pozemky stěžovatelů. Vzhledem k tomu, že NSS již výše aproboval závěry ohledně výpočtu koeficientu a způsob vypořádání se s touto otázkou krajským soudem i správními orgány, vycházel ze správnosti tohoto výpočtu. Potenciální budoucí odtékání dešťové vody nelze v této chvíli vyloučit, na druhou stranu se nejedná o skutečnost, kterou by mohl NSS v současné chvíli jakkoliv předvídat. V posuzované věci bylo podstatné vypořádat se s tím, zda byly splněny požadavky na vymezení a využívání pozemků dle vyhlášky č. 501. Ty NSS považuje za splněné. Krajský soud nepochybil, uvedl-li v bodě 78 napadeného rozsudku, že *„bylo na žalobcích, aby konkrétně tvrdili, jakým konkrétním způsobem budou*

pokračování

Záměrem negativně dotčení na svém vlastnickém právu“. Jak plyne z již uvedeného, stěžovatelé tak, mimo zcela povrchně formulované obavy, neučinili ani v kasační stížnosti.

III. c. K nedůvodným změnám právního názoru správního orgánu

[42] **Stěžovatelé** třetím okruhem kasačních námitek sporují závěry krajského soudu, že žalovaný nezměnil v průběhu správního řízení svůj právní názor. Podstatou prvního (zrušujícího) rozhodnutí žalovaného byla problematika koncepce celého záměru, nikoliv pouhé vytknutí formálních vad prvnímu rozhodnutí stavebního úřadu. V citovaném rozhodnutí žalovaný uvedl, že záměr je navrhovaný jako jeden stavební záměr dvou rodinných domů. Stěžovatelé tvrdí, že by stavebník nebyl úspěšný, požádal-li by o vydání společného rozhodnutí pro každý z rodinných domů samostatně. Krajský soud nezohlednil požadavek žalovaného vyslovený v citovaném rozhodnutí, že „*každá stavba hlavní (stavba rodinného domu) musí být samostatně svébytná, a to jak v užším, tak i v širším smyslu jejího užívání a plnění jejího účelu*“. Nesprávně vycházel z toho, že pro vydání společného povolení stačila revize výkresu C.3, který pozemek rozděluje pouze organizačně na dvě části. Tvrdí, že toto byla jediná změna provedená stavebním úřadem. Krajský soud tuto problematiku bagatelizuje a pomíjí právní názor žalovaného, že stavby musejí být posuzovány samostatně. Tím krajský soud aproboval postup stavebníka, který se snaží obcházet zákon. Žalobní námitku vypořádal formalisticky a selektivně.

[43] **Krajský soud** nesouhlasil, že by žalovaný v napadeném rozhodnutí oproti zrušujícímu rozhodnutí nedůvodně a neodůvodněně změnil právní názor. Stěžovatelé neprokázali, že se výpočty stavebního úřadu ohledně vsakovacích poměrů stavebního záměru nezměnily, a že žalovaný přes to změnil názor. Stavební úřad provedl výpočet dle § 21 odst. 3 písm. a) vyhlášky č. 501, čímž odstranil vadu vytýkanou zrušujícím rozhodnutím. Žalovaný nezměnil svůj právní názor, potvrdil-li rozhodnutí stavebního úřadu ve změněném stavu. Mimo to došlo ke změně projektové dokumentace (revizí výkresu C.3). Stěžovatelé v žalobě zcela pominuli, že stavební úřad výslovně uvedl, že na výkresu C.3 jsou uvedeny údaje o celkových zastavěných a zpevněných plochách pro každý ze dvou navrhovaných domů, včetně rozměrových parametrů přiřazených částí pozemků ke každému domu zvlášť. Stavební úřad následně výpočtem osvědčil, že poměr vsakovací plochy pro oba domy vyhovuje stanovenému limitu. Z obsahu správního spisu je zřejmé, že se stavební úřad touto problematikou zabýval a neignoroval závazný právní názor žalovaného. Krajský soud potvrdil jeho závěr, že stavební úřad posoudil vsakovací podmínky stavebního záměru řádně.

[44] Obecnou námitku nedostatečného posouzení svébytnosti jednotlivých staveb nepovažoval za tvrzení zakládající možný negativní vliv na vlastnická práva stěžovatelů. Ve správním řízení navíc netvrdili, jaký vliv má mít posouzení stavebního záměru, jakožto dvou samostatných rodinných domů, na požárně bezpečnostní řešení záměru. Netvrdili ani důvod nedostatečnosti tohoto řešení. Stavební úřad uvedl přezkoumatelné výpočty vsakovacích poměrů a nevycházel z celé plochy pozemku. Správní orgány ve svých rozhodnutích ohledně zastavěnosti pozemku jasně uvedly, že zástavba v lokalitě není územním plánem nijak omezena v poměru zastavěnosti. Zastavěnost jako taková nemůže bez dalšího negativně ovlivnit vlastnická práva stěžovatelů.

[45] **Žalovaný** souhlasil s odůvodněním krajského soudu. Uvedl, že stěžovatelé v žalobě netvrdili a ani neprokázali, že se podklady rozhodnutí a závěry stavebního úřadu nezměnily, a že žalovaný přesto změnil názor. Po vydání zrušujícího rozhodnutí byla revidována projektová dokumentace, na jejímž základě provedl stavební úřad řádný a přezkoumatelný výpočet poměru výměry pozemku schopné vsakování dešťové vody k celkové výměře pozemku. Stavební úřad tím odstranil vytýkanou vadu. Žalovaný nemohl změnit právní názor, potvrdil-li za změněného stavu rozhodnutí stavebního úřadu.

[46] **Stavebník** se nad rámec obecných vyjádření shrnutých v části II. tohoto rozsudku ani k této námitce konkrétněji nevyjádřil.

[47] Třetí okruh kasačních námitek **NSS** posoudil následovně.

[48] Stěžovatelé zde vyčítali krajskému soudu nesprávné posouzení otázky změny právního názoru žalovaného v napadeném rozhodnutí oproti jeho názoru vyslovenému ve zrušujícím rozhodnutí. Krajský soud prý tuto problematiku bagatelizoval a nezohlednil požadavek žalovaného ohledně posouzení svébytnosti staveb. NSS konstatuje, že se stěžovatelé mylí, tvrdí-li, že krajský soud nezohlednil požadavek vyslovený ve zrušujícím rozhodnutí žalovaného, že každá stavba hlavní musí být posuzována samostatně. Krajský soud tak učinil, a navíc dal stěžovatelům zapravdu, že jedním z hlavních zrušujících důvodů bylo právě nepřezkoumatelné posouzení stavebního úřadu ohledně samostatného posuzování „*každého z rodinných domů, pokud jde o vsakovací poměry a zastavěnost každého z nich ve vztahu k ohraničenému prostoru stavby oplocením pozemku*“ (bod 81 napadeného rozsudku), a odkázal na strany 8 a 13 zrušujícího rozhodnutí.

[49] Žalovaný ve zrušujícím rozhodnutí srozumitelně uvedl, že ve výpočtech zastavitelnosti a vsaku byl pozemek brán jako jeden celek, avšak v původní projektové dokumentaci byl pozemek rozdělen oplocením, které bylo označeno jako hranice stavby. Vycházel tak ze skutečnosti, že projektová dokumentace byla vnitřně rozporná, takže nebylo zřejmé, zda se jednotlivé plochy nepřekrývají, a tedy zda jsou „*objekty posuzovány jako svébytné jednotky bydlení určené k rodinnému bydlení, k čemu by dle žádosti měly sloužit*“ (strana 8 zrušujícího rozhodnutí, bod 2, odst. 3).

[50] NSS souhlasí s krajským soudem, že žalovaný oproti zrušujícímu rozhodnutí nezměnil nedůvodně svůj právní názor. V závěru tohoto rozhodnutí žalovaný zavázal stavební úřad především zjistit skutečný stav žádosti, posoudit samostatnou svébytnost jednotlivých staveb a vyčkat rozhodnutí silničního správního úřadu v otázce komunikace na pozemcích p. č. XA a XB (strany 13 a 14 zrušujícího rozhodnutí). Stavební úřad tyto požadavky naplnil, jak plyne z jeho následného rozhodnutí. Došlo zejména ke změně projektové dokumentace (revize výkresu C.3). Stavební úřad dále provedl řádný a přezkoumatelný výpočet dle § 21 odst. 3 písm. a) vyhlášky č. 501, ohledně koeficientu vsakování dešťové vody (vypořádání 7. námítky podatele I-2 na straně 10 a především 11 rozhodnutí stavebního úřadu). Krajský soud v napadeném rozsudku potvrdil, že stavební úřad odstranil žalovaným vytýkané vady.

[51] NSS aprobuje tyto závěry a neshledal v odůvodnění krajského soudu jakékoliv náznaky bagatelizace či pomíjení právního názoru žalovaného, jak tvrdili stěžovatelé. NSS dodává, že potvrdil-li žalovaný druhé rozhodnutí stavebního úřadu v důsledku odstranění

pokračování

vytýkaných vad a doplnění všech předešlých nedostatků rozhodnutí, nelze uzavřít, že by tím nedůvodně změnil svůj právní názor.

[52] Tvrzení stěžovatelů, že by stavebník nebyl úspěšný, požádal-li by o vydání společného rozhodnutí pro každý z rodinných domů samostatně, pokládá NSS za čiré spekulace, jelikož k tomu ve správním řízení nedošlo a stavebník takto svou žádost neformuloval. Z žádosti bylo zřejmé, že půjde o stavbu dvou rodinných domů, z čehož důvodně vycházely také správní orgány. Stěžovatelé tak mohou nyní stěžít zpětně dovozovat míru úspěšnosti stavebníkovy žádosti, týkala-li by se každého rodinného domu samostatně, ostatně ani nijak neupřesňují, proč by v takovém případě mělo posouzení dopadnout odlišně. Vypořádání této otázky krajským soudem nebylo dle NSS formalistické ani selektivní.

III. d. K existenci veřejně přístupné účelové komunikace

[53] **Stěžovatelé** poukázali na zrušující rozhodnutí žalovaného, v němž uvedl, že stavební úřad musí v otázce určení existence VPÚK vyčkat na pravomocné rozhodnutí silničního správního orgánu. Stavební úřad se však názorem žalovaného neřídil a dospěl k nesprávnému závěru, že VPÚK existuje pouze na pozemku p. č. XA. O (ne)existenci VPÚK měl rozhodnout silniční správní úřad, nikoliv stavební úřad. Rozhodnutí silničního správního úřadu není součástí správního spisu. Přestože žalovaný ve zrušujícím rozhodnutí zavázal stavební úřad vyčkat v otázce dostupnosti a napojení na veřejnou účelovou komunikaci, oplocení atd. na vydání rozhodnutí silničního správního úřadu, stavební úřad tak neučinil a vydal rozhodnutí následně potvrzené žalovaným. Žalovaný se rovněž v této otázce odchýlil od svého dřívějšího právního názoru. Stěžovatelé upozornili, že NSS ve svém dřívějším rozsudku ze dne 20. 11. 2023, č. j. 1 As 51/2023-54, týkajícím se posuzované věci, resp. existence VPÚK, vyslovil, že její existenci je nutné posuzovat jak ve vztahu k pozemku p. č. XA, tak k pozemku p. č. XB. Správní orgány dle stěžovatelů nerespektovaly závěry tohoto rozsudku. Stěžovatelům tak není známo, jak dospěl stavební úřad k závěru, že na pozemku p. č. XB nebude dotčen přístupový prostor. Krajský soud v bodech 94 až 99 domýšlí argumentaci správních orgánů. Stěžovatelé proto tvrdí, že nebylo možné vydat rozhodnutí, absentovalo-li předchozí rozhodnutí silničního správního úřadu. Stavební úřad nemohl o věci meritorně rozhodnout.

[54] Stěžovatelé následně zaslali doplnění kasační stížnosti ze dne 16. 12. 2025, v němž soudu sdělili, že obdrželi (nový) rozsudek krajského soudu ze dne 30. 10. 2025, č. j. 57 A 12/2025-63, který řeší výlučně otázku (ne)existence VPÚK na výše uvedených pozemcích. Stěžovatelé zastávají názor o existenci VPÚK, která znemožňuje realizaci stavebního záměru. Krajský soud opětovně vyhověl žalobě stěžovatele e). Jejich námitky je nutné považovat za důvodné. Trvají na tom, že není možné o žádosti stavebníka rozhodnout dříve, než bude pravomocně skončeno řízení týkající se určení existence VPÚK. Je nepřípustné zastavět VPÚK, či jinak omezit přístup na ni. Dodali, že výše uvedený rozsudek krajského soudu nemohl být NSS jako důkaz předložen dříve, vzhledem k datu jeho vydání.

[55] **Krajský soud** přdestřel základní východiska pro posuzování VPÚK. Uvedl, že silniční správní úřad pouze deklaruje, zda posuzovaná komunikace naplnila všechny zákonem a judikaturou stanovené znaky, a jde tudíž o VPÚK, či nikoliv. VPÚK totiž

vzniká již samotným naplněním těchto znaků, bez potřeby konstitutivního rozhodnutí správního orgánu. Krajský soud vycházel ze skutečnosti, že bylo zrušeno správní rozhodnutí o tom, že na pozemcích p. č. XA a XB není VPÚK. To však neznamená, že lze automaticky dovodit, že zde VPÚK je. Správní orgány dále dospěly k závěru, že i kdyby VPÚK na pozemku p. č. XA existovala (v bodě 95 připomněl zjištění správních orgánů, že na pozemku XB naopak být rozhodně nemůže, neboť je zarostlý vzrostlými stromy, ostatně neexistenci VPÚK na tomto pozemku potvrdil v odvolání i jeden ze žalobců), stavební záměr neznemožnil užívat tento pozemek jako dopravní cestu, protože nevedl k jeho zastavění ani omezení přístupu na něj. Připomněl, že obdobnou otázkou se zabývaly také civilní soudy. Okresní soud Plzeň-jih rozsudkem ze dne 21. 7. 2023, č. j. 8 C 128/2004-1770, ve spojení s rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 5. 2024, č. j. 11 Co 213/2023-1854, zamítl návrh stěžovatele e) na zřízení nezbytné cesty k části pozemku stavebníka p. č. XB a k pozemku p. č. XA ve prospěch každého vlastníka pozemků p. č. XC a XD. Souhlasil s úsudkem správních orgánů, že na pozemcích p. č. XA a XB není VPÚK. Stěžovatelé mají ke svým nemovitostem přístup z opačné strany, nepotřebují tak přístup skrze pozemky p. č. XA a XB. Nedostatek nutné komunikační potřeby stěžovatele e) byl již zjištěn civilními soudy.

[56] K námitce stěžovatelů, že stavební úřad nedodržel závazný právní názor žalovaného (strana 12 zrušujícího rozhodnutí), jelikož nevyčkal rozhodnutí silničního správního orgánu ohledně (ne)existence VPÚK, krajský soud uvedl, že žalovaný se k otázce VPÚK vyjadřoval v době, kdy byl stavebníkův pozemek oplocen. Krajský soud zdůraznil, že na základě doplněných podkladů došlo v době nového rozhodování stavebního úřadu mimo jiné ke změně projektové dokumentace, čímž bylo odstraněno oplocení, kterým žalovaný odůvodňoval potřebu rozhodnutí silničního správního orgánu o VPÚK. Veřejný přístup tím přestal být jakkoliv omezen. Další podstatnou okolností bylo vydání shora vymezených civilních rozsudků, z nichž plyne, že si stěžovatel e) může přístup zajistit sjezdem z veřejné pozemní komunikace a že VPÚK nenaplňuje jeho nutnou komunikační potřebu. Vzhledem k podstatné změně poměrů nemusel stavební úřad vyčkávat na rozhodnutí silničního správního úřadu.

[57] Stavební úřad a žalovaný byli oprávněni si podle § 57 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, sami posoudit otázku ohledně (ne)existence VPÚK, ač v té době probíhalo v této věci správní řízení. Nebyli vázáni žádným pravomocným rozhodnutím o této otázce dle § 57 odst. 3 správního řádu. Nemuseli řízení přerušovat ve smyslu § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu. Zákon jim neukládal povinnost řízení přerušit dle § 57 odst. 2 správního řádu ve spojení s posledně citovaným ustanovením. Stěžovatelům nic nebránilo závěry správních orgánů napadat v žalobě, načež by krajský soud mohl přezkoumat jimi učiněný úsudek. Krajský soud připomněl, že sám stěžovatel e) v odvolání tvrdil, že se na pozemku p. č. XB VPÚK nenachází. Krajský soud jako *obiter dictum* dodal, že pravomocné určení existence VPÚK, bránící provedení stavebního záměru, by mohlo být důvodem obnovy řízení podle § 100 správního řádu. Při posouzení této otázky nepřihlížel k tomu, že žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 1. 2025 potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Přeštice (dále též „silniční správní úřad“) ze dne 19. 8. 2024, kterým určil, že na pozemcích p. č. XA a XB VPÚK není. Rozhodnutí byla krajskému soudu známa z úřední činnosti, jelikož krajský soud v době vydání napadeného rozsudku dosud nerozhodl o žalobě stěžovatele e) vedené pod sp. zn. 57 A 12/2025.

pokračování

[58] **Žalovaný** zmínil, že si stěžovatelé v této otázce v odvolání vzájemně odporovali. Nijak nebrojili proti odůvodnění správních orgánů, které vyvracely existenci VPÚK v místě stavebního záměru. Pro případ její existence vyvracely, že by uskutečněním záměru došlo k jakémukoliv omezení. Nebyly splněny zákonné podmínky pro přerušení řízení dle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu kvůli probíhajícímu řízení o předběžné otázce dle § 57 téhož zákona o určení (ne)existence VPÚK.

[59] **Stavebník** uvedl, že minimálně stěžovatel e) byl seznámen s rozhodnutím silničního správního úřadu ze dne 19. 8. 2024, kterým vyslovil neexistenci VPÚK na pozemcích p. č. XA a XB v k. ú. Š., což potvrdil žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 1. 2025. Napadené rozhodnutí bylo vydáno až zhruba čtyři měsíce poté. Stavebník tak označil kasační námitky o existenci VPÚK za zjevné zneužití procesního práva.

[60] **NSS** posoudil čtvrtý okruh kasačních námitek následujícím způsobem.

[61] Stěžovatelé namítali nesprávné posouzení krajského soudu v otázce, zda byl stavební úřad oprávněn meritorně rozhodnout o otázce (ne)existence VPÚK, zavázal-li jej žalovaný, aby vyčkal pravomocného rozhodnutí silničního správního orgánu. Žalovaný se dle stěžovatelů odchýlil od svého dřívějšího právního názoru a spolu se stavebním úřadem nerespektovali závěry rozsudku č. j. 1 As 51/2023-54.

[62] K tomu je třeba nejprve vyjasnit odlišnou situaci obou pozemků. Rozhodnutí silničních úřadů se totiž týkají souběžně pozemků p. č. XA a XB, ovšem jejich situace z pohledu nynější věci je odlišná. Ve vztahu k pozemku p. č. XA krajský soud v bodě 94 shrnul zjištění stavebního úřadu a žalovaného, že stavby záměru nebudou umístěny na sporné VPÚK, toto zjištění stěžovatelé nezpochybňují, pouze opakují, že je třeba posuzovat oba pozemky společně, jak to činí silniční správní úřady. Ve vztahu k tomuto pozemku je tedy pro účely posouzení přípustnosti záměru existence sporné VPÚK irelevantní, a nejde proto o předběžnou otázku. Naopak ve vztahu k pozemku p. č. XB, který může být záměrem dotčen, správní orgány a po nich i krajský soud v bodě 96 svého rozsudku odůvodnily svůj závěr o neexistenci VPÚK jeho faktickým stavem vylučujícím jeho využití jako dopravní cesty (porost vzrostlými stromy). Ani tento konkrétní závěr ve vztahu k tomuto pozemku stěžovatelé nezpochybňují, ostatně pro stěžovatele e) by to znamenalo tvrdit opak toho, co tvrdil ve správním řízení, v němž uváděl, že na tomto pozemku se VPÚK nenachází. Věcný závěr krajského soudu však stěžovatelé výslovně nezpochybňují, pouze tvrdí, že si tuto otázku nemohl stavební úřad a žalovaný posoudit sám, dokud u silničních úřadů probíhalo řízení o VPÚK.

[63] Podle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu: *Jestliže vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, již nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout a o které nebylo dosud pravomocně rozhodnuto, správní orgán (...) si o ní může učinit úsudek; správní orgán si však nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá, ani o otázkách osobního stavu.*

[64] **NSS** odkazuje na odůvodnění krajského soudu, který konstatoval, že stavební úřad nebyl povinen řízení přerušit dle § 64 správního řádu, ale mohl si o vyvstálé otázce učinit sám úsudek ve smyslu § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu. **NSS** zdůrazňuje, že otázka (ne)existence VPÚK na pozemku p. č. XB je v nyní posuzované věci předběžnou otázkou

ve smyslu § 57 správního řádu. Rozšířený senát dovodil, že za předběžné otázky lze považovat pouze takové, „bez jejichž vyřešení nelze vůbec v řízení pokračovat a vydat rozhodnutí“ (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 14. 11. 2023, č. j. 2 Azs 103/2021-28, č. 4548/2024 Sb. NSS). Proto naopak není předběžnou otázkou ve vztahu k VPÚK na pozemku p. č. XA. Judikatura rozšířeného senátu současně dovodila, že je „povinností stavebního úřadu, pokud v řízení o umístění nebo povolení stavby přetrvávají pochybnosti ohledně zajištění přístupu ke stavbě, resp. informace obsažená ve vyjádření silničního správního úřadu je v rozporu s tvrzeními účastníků řízení nebo jinými podklady, tuto otázku dále zkoumat jako předběžnou podle § 57 odst. 1 správního řádu, např. umožnit účastníkům zahájit u příslušného správního úřadu řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 8. 2017, č. j. 2 As 43/2016-72, bod 51). Rozšířený senát současně v bodě 52 usnesení dodal, že [v]ýsledek řízení dle § 142 správního řádu může být důvodem pro obnovu řízení (§ 100 odst. 1 správního řádu)“. V duchu citované judikatury NSS dovodil, že vzhledem k tomu, že mezi tvrzeními stěžovatelů, stavebníka a stavebního úřadu nepanoval jednotný postoj k otázce (ne)existence VPÚK na pozemku p. č. XB, byl stavební úřad oprávněn si tuto otázku posoudit jako předběžnou otázku ve smyslu § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu.

[65] NSS proto potvrzuje, že krajský soud správně dovodil, že posouzení této otázky nebránilo vydání rozhodnutí stavebního úřadu. Ten se řídil závazným právním názorem žalovaného, vysloveným ve zrušujícím rozhodnutí (viz blíže část III. c. tohoto rozsudku) a v navazujícím řízení již vycházel z doplněných podkladových materiálů, k jejichž doplnění vyzval stavebníka. Krajský soud poté potvrdil závěry správních orgánů, že i kdyby VPÚK na pozemku p. č. XA existovala, stavební záměr by neznemožnil užívat tento pozemek jako dopravní cestu, protože by nevedl k jejímu zastavění ani omezení přístupu. Jak bylo řečeno již shora, tento závěr stěžovatelé nezpochybňují, a proto z něj NSS vychází. Ve vztahu k pozemku XB učinil pro účely svého řízení dostatečně přesvědčivá zjištění, že na něm není VPÚK.

[66] NSS na okraj poznamenává, že je mu z úřední činnosti známá geneze správních rozhodnutí ohledně otázky (ne)existence VPÚK, kterou zahájil stavebník svou žádostí ze dne 7. 2. 2020 o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu. Podstatná je však fáze, v níž se řízení o této otázce nacházelo v době rozhodování správního orgánu v nyní posuzované věci. V době rozhodování žalovaného, resp. v době vydání napadeného rozhodnutí existovalo pravomocné rozhodnutí Městského úřadu Přeštice (silničního správního úřadu) ze dne 19. 8. 2024, určující, že na pozemcích p. č. XA a XB není VPÚK. Stavební úřad vydal své rozhodnutí ze dne 22. 4. 2024 ještě v době, kdy bylo první rozhodnutí silničního správního úřadu žalovaným zrušeno a silniční správní úřad měl o věci rozhodnout nanovo.

[67] NSS však již výše potvrdil, že stavební úřad nepochybil, nevyčkal-li (nového) rozhodnutí silničního správního úřadu a učinil si úsudek o existenci VPÚK, resp. vypořádal s tím související námitky, bez ohledu na výsledek paralelně probíhajícího řízení o určení (ne)existence VPÚK. To vše v rozsahu potřebném pro vydání stavebního rozhodnutí. Konkrétně tedy dospěl k závěru, že „zrušením výše uvedeného rozhodnutí MÚ Přeštice byl zrušen fakt, že na předmětných pozemcích není veřejně přístupná účelová komunikace, to však neznamená opak, že tam je veřejná komunikace“ (strana 10 rozhodnutí stavebního úřadu). Nelze souhlasit s tvrzením stěžovatelů, že by stavební úřad nemohl

pokračování

v tomto směru vydat rozhodnutí. NSS tak souzní s názorem krajského soudu, který uvedl: „*Správní orgány si tedy mohly o existenci VPÚK učinit úsudek samy, jelikož nebyly vázány žádným pravomocným rozhodnutím o této otázce ve smyslu § 57 odst. 3 správního řádu, a nebyly povinny správní řízení přerušovat. Probíhající řízení o deklaraci (ne)existence VPÚK nebránilo správním orgánům v tom, aby si tuto otázku samy posoudily a vydaly rozhodnutí*“ (bod 108 napadeného rozsudku). Závěr krajského soudu je logický a NSS se od něj nehodlá odchýlit.

[68] NSS je z úřední činnosti a taktéž na základě podnětu stěžovatelů známo, že krajský soud nedávným rozsudkem ze dne 30. 10. 2025, č. j. 57 A 12/2025-63, zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 1. 2025, kterým potvrdil nové rozhodnutí silničního správního orgánu ze dne 19. 8. 2024, který rozhodl, že na stavebních pozemcích není VPÚK. Krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil pro jeho nepřezkoumatelnost. V době rozhodování nyní posuzované věci se tak řízení o otázce existence VPÚK přesunulo opětovně před žalovaného, který je vázán právním názorem krajského soudu vysloveným v rozsudku č. j. 57 A 12/2025-63, který mimo jiné vychází ze závěrů dřívějšího rozsudku NSS č. j. 1 As 51/2023-54. NSS zde dodává, že se jedná o otázku, která nemá vliv na jeho rozhodování, jelikož v posuzované věci je vázán § 75 odst. 1 s. ř. s. Vychází tedy pouze ze *skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu*. Nadto je nyní v důsledku zrušujícího rozsudku krajského soudu situace pouze stejná jako v době rozhodování žalovaného, neboť o existenci VPÚK není správními orgány pravomocně rozhodnuto.

[69] NSS dodává, že neshledal důvodnou ani námitku, že by krajský soud jakkoliv domýšlel v bodech 94 až 99 napadeného rozsudku argumentaci za správní orgány. Krajský soud pouze shrnul jejich stěžejní argumentaci a dovodil, že správní orgány, vycházejíce z projektové dokumentace, dospěly k závěru, že stavební záměr nijak nezmění možnost užívat pozemek p. č. XA jako dopravní cestu, i pokud se tam nachází VPÚK. Ohledně pozemku p. č. XB pouze shrnul, že správní orgány vyloučily, že by mohl být součástí VPÚK, jelikož nesplňuje stanovené požadavky, zejména je zarostlý vzrostlými stromy. Ani v této věci neplatí, že by žalovaný nedůvodně změnil svůj právní názor, potvrdil-li závěry přijaté stavebním úřadem.

[70] NSS proto uzavírá, že neshledal argumentaci stěžovatelů důvodnou, jelikož se krajský soud řádně vypořádal se všemi vznesenými otázkami a nezatížil napadený rozsudek vadou nezákonnosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[71] S ohledem na výše uvedené dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[72] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé ve věci neměli úspěch, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, žalovanému pak v souvislosti s tímto řízením nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

[73] Osobám zúčastněným na řízení nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jim vznikly náklady, a proto NSS podle § 60 odst. 5 s. ř. s. rozhodl tak, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně 23. prosince 2025

Pavel Molek
předseda senátu