



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobců: **a) J. P., a b) Ja. P.**, oba právně zastoupeni Mgr. Petrem Renthem, advokátem se sídlem Karlovo nám. 88, Náchod, za účasti: 1) město Nové Město nad Metují, se sídlem Náměstí Republiky 6, Nové Město nad Metují, 2) D. K., 3) K. F., 4) B. F., proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Wonkova 1142, Hradec Králové, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 11. 2007, č. j. 30 Ca 112/2006 - 60,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 11. 2007, č. j. 30 Ca 112/2006 - 60, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím ze dne 9. 10. 2006, zn. 19669/UP/2006/St, žalovaný k odvolání žalobců částečně změnil rozhodnutí Městského úřadu Nové Město nad Metují, odboru výstavby a regionálního rozvoje, ze dne 20. 7. 2006, č. j. Výst. 701/2006/Mi, SP-59/06, jímž bylo osobám zúčastněným na řízení uvedeném pod č. 2) a 3) ve sloučeném územním a stavebním řízení vydáno stavební povolení na stavbu označenou jako „Stavební úpravy a přístavba č. p. 699“ na pozemcích st. parc. č. 1470/1, 1470/2 a parc. č. 770/16 v katastrálním území Nové Město nad Metují (dále jen „stavba“), tak, že ve výroku namísto toho, že se vydává rozhodnutí o umístění stavby a stavební povolení, žalovaný uvedl, že se uvedená stavba povoluje, dále doplnil do výroku o účastnících řízení dle § 27 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) osobu zúčastněnou na řízení uvedenou pod č. 4) a konečně přeformuloval výrok o zamítnutí námitek žalobců tak, aby bylo zřejmé, které konkrétní námítka žalobců byly správními orgány zamítnuty. S výše uvedenými změnami žalovaný dané rozhodnutí prvního stupně ve zbytku potvrdil (§ 90 odst. 5 správního řádu).

Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, který ji rozsudkem ze dne 30. 11. 2007, č. j. 30 Ca 112/2006 - 60, zamítl, přičemž své rozhodnutí odůvodnil následujícím způsobem:

Krajský soud konstatoval, že žalobu přezkoumal v rozsahu žalobních námitek, které žalobci uplatnili v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí, přičemž odkázal na § 71 odst. 2 a § 75 odst. 2 větu první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

Dále krajský soud uvedl, že zrušení rozhodnutí správního orgánu se může v souladu s § 65 odst. 1 s. ř. s. úspěšně domáhat pouze ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Z toho tedy vyplývá, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vydaného ve sloučeném územním a stavebním řízení může žalobce namítat pouze porušení svých práv, a nikoliv také práv jiného subjektu nebo veřejného zájmu (např. porušení obecně závazného právního předpisu). Z těchto důvodů se krajský soud dle svého mínění nemohl zabývat žalobními námitkami, v nichž žalobci tvrdili nesoulad stavby se závaznou částí územního plánu Nového Města nad Metují, jež byla v souladu s tehdejší právní úpravou vyhlášena obecně závaznou vyhláškou č. 29/1996 města Nové Město nad Metují, ve znění dodatku č. 1/2000 (dále jen „závazná část územního plánu“), včetně tvrzeného nedodržení nejvyšší přípustné míry zastavěnosti pozemků a limitů pro uliční čáru, když žalobci neuvedli, jak je toto rozhodnutí zkrátilo na jejich právech. Krajský soud uvedl, že kdyby žaloba neobsahovala další žalobní námítka, byla by právě z těchto důvodů podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnuta. Žalobci však uplatnili další námítka, které krajský soud posoudil následovně.

Konstatoval, že žalobní námitka označující předmětnou stavbu za skrytý základ budoucí podnikatelské činnosti stavebníků je právně irrelevantní, neboť nově povolené prostory v rámci stavby odpovídají svým účelovým určením rodinnému bydlení. Každou stavbu či její část je přitom možné užívat jen k účelu určenému v kolaudačním rozhodnutí. Pokud by došlo k rozporu s tímto kolaudačním rozhodnutím, jednalo by se o přestupek a věc by musela být řešena stavebním úřadem. V dané chvíli je však presumování budoucího možného porušení kolaudačního rozhodnutí předčasné a spekulativní.

Námítka týkající se narušení pohody bydlení žalobci podle krajského soudu neuplatnili v rámci stavebního řízení včas, tedy v dané věci nejpozději do 20. 6. 2006, kdy bylo v rámci sloučeného územního a stavebního řízení stavebním úřadem nařízeno ústní jednání spojené s místním šetřením, ačkoli žalobci byli řádně poučeni o tom, že své námítka mohou uplatnit nejpozději při něm, jinak že k nim nebude přihlédnuto. Zde krajský soud upozornil na zásadu koncentrace řízení upravenou v § 61 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), účinného v době rozhodování správních orgánů (dále jen „stavební zákon“). Žalobní námítka zahrnují jen obecný odkaz na pojem pohody bydlení a nevyplývá z nich, v čem konkrétně by mělo narušení pohody bydlení spočívat a jaké právní normy byly správními orgány porušeny. Žalobci tak nevylicili, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, hodnocení či závěrů se měly jmenované orgány veřejné správy v tomto směru dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či rozhodnutím samotným.

Žalobci (stěžovatelé) napadli rozsudek krajského soudu včasnou kasační stížností opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., tedy namítali nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a vady řízení před správním orgánem, které mohly ovlivnit zákonnost správního rozhodnutí s tím, že pro tuto

důvodně vytýkanou vadu měl krajský soud napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit. Dle obsahu kasační stížnosti se však jednalo také o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť stěžovatelé namítali rovněž vady řízení před krajským soudem spočívající ve své podstatě v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu pro nedostatek důvodů.

Stěžovatelé uváděli, že na svých právech byli zkráceni, což uváděli i v žalobě, tím, že v předchozích řízeních nebyl řádně zjištěn skutkový stav věci a žalobou napadené rozhodnutí je v tomto směru poplatné tvrzení správního orgánu prvního stupně. S tím se krajský soud podle stěžovatelů nevypořádal a dovozoval, že důvod pro přezkoumání rozhodnutí spatřují stěžovatelé v tom, že předmětným rozhodnutím je obcházena závazná část územního plánu. Stěžovatelé však byli tímto způsobem poškozováni na svých právech jako účastníci správního řízení, neboť sousední nemovitost má být přestavována v rozsahu, který neodpovídá účelu, ke kterému je obytné území obce určeno, což se v tomto území negativně projevilo. Žalovaný zcela vědomě nevzal v úvahu jejich námitky, které vznesli již při místním šetření dne 20. 6. 2006. Těmi se řádně nezabýval ani stavební úřad, který z nich vyvodil nesprávné závěry.

Stěžovatelé upozornili též na to, že obecně závazná vyhláška obce, kterou obec přijala v mezích své pravomoci v rámci zákona a jejímž účelem je regulace uspořádání daného území (tj. závazná část územního plánu), je závazná pro všechny rozhodující správní orgány. Pokud ji tyto orgány nerespektují, porušují zákon o obcích. Nelze přitom akceptovat, že tento regulativ slouží na jedné straně veřejné správě jako nástroj, kterým lze dané území regulovat, ale na straně druhé jeho účelové opomenutí správním orgánem je jakýmsi pochybením, které se nedotýká zainteresovaných osob. Již z tohoto důvodu jsou porušována práva stěžovatelů jako účastníků stavebního řízení, v němž byly jejich námitky zamítnuty. V „úmyslném přehlížení“ existence závazné části územního plánu správními orgány spatřují stěžovatelé důvod k podání správní žaloby, přičemž krajský soud tím, že se touto námitkou odmítl zabývat, porušil práva stěžovatelů na spravedlivý proces dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a dle čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

Za důležitou považují stěžovatelé i skutečnost, kterou uváděli již v žalobě, a to, že stavbou přibudou k bytové jednotce v domě č. p. 699 místnosti sestávající ze tří stání pro automobily, tři dílny, tři sklady a dvě sociální zařízení, což napovídá, že nejde o zvýšení komfortu bydlení, ale o vytváření zázemí pro podnikatelskou činnost. Stěžovatelé odkázali na rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 10 Ca 21/2002 - 21, ve kterém se uvádí, že pro posouzení druhu navržené stavby v územním řízení je rozhodující skutečný charakter stavby, nikoli označení stavby v projektové dokumentaci.

Navrhovaná stavba přitom podle stěžovatelů nevhodně zasahuje do prostředí i vzhledem k velmi malým odstupům od sousedních rodinných domů, čímž dojde ke znehodnocení jejich obytné hodnoty. V tomto směru stěžovatelé odkázali také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2006, č. j. 2 As 44/2005 - 116, publikovaný pod č. 850/2006 Sb. NSS, kde Nejvyšší správní soud definoval právní pojem pohody bydlení a vyslovil se k tomu, jakým způsobem mají správní orgány otázky s tím spojené posuzovat. Stěžovatelé se domnívají, že právě závazná část územního plánu problematiku pohody bydlení také upravuje.

Konečně stěžovatelé uvádějí, že další důvody, pro které brojí proti předmětné stavbě, byly uvedeny jak ve vyjádření stěžovatelů předaném stavebnímu úřadu dne 20. 6. 2006 (mj. proti sloučení územního a stavebního řízení), tak v odvolání ze dne 1. 8. 2006 proti správnímu rozhodnutí prvního stupně. Žalovaný se s těmito výtkami podle stěžovatelů dostatečně nevypořádal.

Stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s právními závěry krajského soudu, zejména s tím, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu může žalobce namítat pouze porušení svých práv, nikoli také práv jiného subjektu nebo veřejného zájmu, pokud se nejedná o subjekt, kterému ve správním řízení zvláštní zákon přiznává oprávnění prosazovat zájmy společnosti. Dále žalovaný odkázal na své vyjádření k žalobě a na své rozhodnutí ve věci, které považoval za dostatečně odůvodněné. Navrhl kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti ve stanovené lhůtě nevyjádřily.

Kasační stížnost je v dále uvedeném rozsahu důvodná.

O kasační stížnosti Nejvyšší správní soud uvážil, vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, takto:

Jak již bylo řečeno, stěžovatelé vytýkali krajskému soudu, že se nevypořádal s jejich žalobními námitkami, které se týkaly tvrzeného rozporu rozhodnutí správních orgánů se závaznou částí územního plánu. Lze tedy dovodit, že stěžovatelé namítali, byť tak neučinili výslovně s odkazem na § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., že rozhodnutí krajského soudu trpí v tomto ohledu nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Nejvyšší správní soud se proto nejprve věnoval této výtce; teprve pokud by jí nepřisvědčil, mohl by zkoumat další, s uvedenou námitkou související stížní body. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je ostatně vadou, k níž by musel Nejvyšší správní soud přihlídnout i tehdy, pokud by ji stěžovatelé nenamítali, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

Krajský soud přitom svůj závěr o nepřipustnosti zmíněných žalobních námitek opřel o úvahu, podle níž musí být z každé námitky uplatněné v žalobě zřejmé, jakým způsobem byl žalobce ve vztahu k dané námitce žalobou napadeným rozhodnutím nebo řízením, které mu předcházelo, zkrácen na svých právech (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Tomuto právnímu názoru lze v obecné rovině přisvědčit a potvrzuje ho i dosavadní judikatura správních soudů. Již Vrchní soud v Praze ve vztahu k předchozí právní úpravě správního soudnictví, která byla v tomto ohledu založena na obdobných principech, v rozsudku ze dne 17. 5. 1999, č. j. 6 A 95/94 - 87, judikoval, že žalobce se může ve správním soudnictví domoci ochrany jen proti porušení těch vlastních práv, na nichž byl vydaným rozhodnutím sám zkrácen, žalobce tedy před správním soudem není oprávněn např. k tomu, aby si žalobou osvojil námitky třetích osob, uplatněné v řízení správním a týkající se porušení práv těchto osob, tím spíše tam, kde taková třetí osoba sama žalobu nepodala. Obdobně Krajský soud v Ústí nad Labem v rozsudku ze dne 25. 10. 2006, č. j. 15 Ca 144/2005 - 83, uvádí, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vydaného ve sloučeném územním a stavebním řízení může žalobce namítat pouze porušení svých práv, a nikoliv také práv jiného subjektu nebo veřejného zájmu, pokud nejde o subjekt, kterému ve správním řízení zvláštní zákon přiznává oprávnění prosazovat a obhajovat zájmy společnosti. Proto žalobce v řízení o žalobě nemůže namítat ani porušení práv jiných osob zúčastněných na řízení, a to i kdyby měly stejný zájem na vyhovění žalobě. Konečně i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 7 A 139/2001 - 67, publikovaném pod č. 379/2004 Sb. NSS, konstatoval, že žalobce může účinně namítat jen tu nezákonnost rozhodnutí, kterou byl zkrácen na svých právech, přičemž zkrácením na právech je pak nutno rozumět nejen zkrácení na právech hmotných, ale i na právech procesních.

Nejvyšší správní soud se však již nemůže ztotožnit se závěrem krajského soudu, podle něhož stěžovatelé v daném případě ve vztahu k námitce rozporu se závaznou částí územního plánu zkrácení na svých právech netvrdili. Jak již bylo řečeno, žalobce může dle § 65 odst. 1 s. ř. s. tvrdit zkrácení na svých právech hmotných i procesních správním rozhodnutím (resp. jemu předcházejícím řízením), tj. takovým úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva a povinnosti. Žalobce, který byl účastníkem příslušného správního řízení, může navíc dle § 65 odst. 2 s. ř. s. tvrdit i porušení svých procesních práv takovým správním rozhodnutím (resp. jemu předcházejícím řízením), které do jeho hmotněprávní sféry vůbec nezasahuje a dotýká se výlučně práv a povinností jiných osob (pro zevrubnou analýzu § 65 s. ř. s. srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS).

V daném případě má Nejvyšší správní soud za to, že stěžovatelé v žalobě v souvislosti se zmiňovanou námitkou tvrdili porušení svých práv hmotných i procesních. Stěžovatelé totiž v žalobě uváděli, že *„...se však brání proti tomu, aby byli obtěžováni svými sousedy nevhodnou výstavbou pro danou lokalitu a v rozsahu zastavěnosti neodpovídající celkové výměře pozemků, čímž dochází k narušení pohody jejich bydlení“*. Narušení pohody bydlení nelze tedy v daném případě pojmát pouze jako samostatnou námitku, jak učinil krajský soud, ale zároveň jako zdůvodnění, proč by se namítaný rozpor se závaznou částí územního plánu, pokud by byl krajským soudem skutečně shledán, dotýkal hmotněprávní sféry stěžovatelů. Přitom není jisté třeba příliš zdůrazňovat, že dle § 29 odst. 3 stavebního zákona byla závazná část územně plánovací dokumentace závazným podkladem pro rozhodování v území a podle § 37 odst. 1 a 2 stavebního zákona měl stavební úřad povinnost v územním řízení přezkoumat mj. soulad návrhu s územně plánovací dokumentací. Nelze také pominout, že vyhláška č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, ve znění účinném v době vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „vyhláška o obecných technických požadavcích na výstavbu“) stanovila ve svém § 4 odst. 1, že *„při umístování staveb a jejich začleňování do území musí být respektována omezení vyplývající z právních předpisů chránících veřejné zájmy, a předpokládány rozvoj území, vyjádřený v územně plánovací dokumentaci, popřípadě v územně plánovacích podkladech. Umístění staveb musí odpovídat urbanistickému a architektonickému charakteru prostředí a požadavkům na zachování pohody bydlení. Umístěním stavby a jejím následným provozem nesmí být nad přípustnou míru obtěžováno okolí, zejména v obytném prostředí a ohrožována bezpečnost a plynulost provozu na přilehlých pozemních komunikacích“*.

Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje se stěžovateli v tom ohledu, že účelem závazných limitů využití území stanovených v závazné části územního plánu je především ochrana daného území před takovou zástavbou, která by neodpovídala charakteru daného území a zatěžovala by ho nad přípustnou míru nejrůznějšími negativními vlivy, tato regulace tedy neslouží jen k ochraně veřejného zájmu v obecné rovině, ale také k ochraně práv a oprávněných zájmů konkrétních vlastníků pozemků a staveb, které se v daném území nacházejí, především tedy (a nikoliv nutně výlučně) k ochraně práv „mezujících“ sousedů stavby, jejíž soulad s územním plánem se posuzuje. V tomto kontextu je tedy třeba posuzovat argumentaci stěžovatelů, kteří tvrdili, že předmětná stavba zasahuje do jejich práv svojí nadměrnou velikostí, jež dle jejich názoru neodpovídá závazným limitům možného zastavění pozemků stanoveným pro dané území platným územním plánem. Již jen z tohoto důvodu se měl krajský soud těmito žalobními námitkami věcně zabývat. Stěžovatelé navíc namítali ve vztahu k této otázce rovněž zkrácení na svých procesních právech, když uváděli, že správní orgány dle jejich názoru vycházely při jejím posouzení z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, zejména pokud jde o celkovou plochu pozemků stavebníků, která byla zastavěna již před vydáním stavebního povolení. I z tohoto pohledu měl tedy krajský soud rozhodnutí správních orgánů a jím předcházející řízení přezkoumat.

Krajský soud se ovšem uvedenými námitkami věcně nezabýval, neboť dospěl k nesprávnému závěru o jejich nepřípustnosti, zatížil tím tedy své rozhodnutí vadou, která spočívá v jeho nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publikovaný pod č. 787/2006 Sb. NSS: „*Opomene-li krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat jednu ze žalobních námitek, je jeho rozhodnutí, jímž žalobu zamítl, nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]*“). Lze souhlasit se stěžovateli, že tento postup krajského soudu měl v konečném důsledku za následek porušení jejich práv na spravedlivý proces a na soudní ochranu, byť měli na druhou stranu sami na tomto pochybení určitý podíl tím, že své námitky vztahující se k porušení svých práv (jak ve správním řízení, tak v řízení před krajským soudem) formulovali poměrně nejasně.

Stěžovatelé tedy uspěli se stížní námitkou týkající se nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Nejvyšší správní soud nemohl naopak přisvědčit námitce, podle níž z charakteru místností, které budou v předmětné stavbě zřízeny, lze usuzovat na to, že si stavebníci budují zázemí pro podnikatelskou činnost. Nejvyšší správní soud se v této otázce plně ztotožňuje s krajským soudem, že stavbu lze užívat toliko k účelu stanovenému v kolaudačním rozhodnutí a nelze předem spekulovat o tom, že stavebníci tuto svou povinnost danou stavebním zákonem poruší. Takové spekulace nemohou samy o sobě jakkoli zpochybnit zákonnost žalobou napadeného správního rozhodnutí.

Další uplatněné stížní námitky Nejvyšší správní soud neposuzoval, neboť shledal, že v té či oné míře souvisejí s námitkami týkajícími se tvrzeného rozporu stavby se závaznou částí územního plánu, se kterými se krajský soud nevypořádal, což prozatím brání přezkumu rozhodnutí krajského soudu, i pokud jde o tyto související námitky.

Nejvyšší správní soud zároveň zdůrazňuje, že tímto rozhodnutím žádným způsobem nepředjímá, zda jsou žalobní námitky stěžovatelů, jimiž se krajský soud prozatím nezabýval, ač tak učinit měl, skutečně důvodné, či nikoliv. Je na krajském soudu, aby tuto otázku v rámci dalšího řízení posoudil a své závěry v novém rozhodnutí přezkoumatelným způsobem zdůvodnil.

Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost v uvedeném rozsahu důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude Krajský soud v Hradci Králové vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Krajský soud v Hradci Králové v novém řízení (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 29. srpna 2008

JUDr. Lenka Matyášová  
předsedkyně senátu