



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **EKO Agrostav a.s.**, IČ: 47672200, se sídlem Tovačovská 300, Přerov, zastoupen Mgr. Davidem Bukalem, advokátem, se sídlem Sokolská 7, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 9. 2012, č. j. KUOK 60799/2012, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I) J. P., II) M. P.**, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 6. 2014, č. j. 22 A 140/2012 – 37,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 6. 2014, č. j. 22 A 140/2012 – 37, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Včas podanou kasační stížností žalobce brojí proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále též „krajský soud“) ze dne 26. 6. 2014, č. j. 22 A 140/2012 – 37 (dále jen „napadený rozsudek“), jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 9. 2012, č. j. KUOK 60799/2012 (dále též „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Hranice, odbor stavební úřad, ze dne 28. 3. 2012, č. j. OSU/710/12-10 (dále též „prvoinstanční rozhodnutí“), a napadené rozhodnutí bylo potvrzeno. Prvoinstančním rozhodnutím bylo na základě žádosti osob zúčastněných na řízení (J. P. a M. P.) rozhodnuto o umístění stavby „rodinný dům, půdorysného tvaru L, o zastavěné ploše 149,5 m², samostatně stojící, nepodsklepený, přízemní s obytným podkrovím, zastřešený polovalbovou střechou s hřebenem na kótě + 6,600 (vztaženo k podlaze v přízemí), o jednom bytě; zpevněné plochy o celkové rozloze 153 m², zahrnující příjezd k rodinnému domu, terasu, plochu pro odstavení osobního automobilu a okapový chodník, provedené z betonové tvarované dlažby do kameniva s ohraničením obrubníky, osazenými do betonu oplocení; opěrná zeď

z monolitického železobetonu o celkové délce 30 m, výška v rozpětí od 0,5 do 2,35 m na pozemcích parc. č. 573 (trvalý travní porost) a 574/4 (trvalý travní porost) v katastrálním území Teplice nad Bečvou.“

V **napadeném rozsudku** krajský soud nejprve rekapituloval žalobcovy námitky. První z těchto námitek spočívala v tvrzení žalobce, že Městský úřad Hranice, odbor stavební úřad (dále jen „stavební úřad“), pochybil při doručování prvoinstančního rozhodnutí veřejnou vyhláškou, když na úřední desce Obecního úřadu Teplice nad Bečvou bylo toto rozhodnutí vyvěšeno řádně (po dobu 15 dnů), zatímco na úřední desce stavebního úřadu bylo toto rozhodnutí vyvěšeno pouze po dobu 14 dnů. Žalovaný sice přikázal stavebnímu úřadu vyvěsit na úřední desku rozhodnutí znovu, žalobce měl však za to, že po vrácení věci žalovaným k novému doručení je nutno zopakovat celý proces doručování veřejnou vyhláškou bez ohledu na to, zda na konkrétní úřední desce už bylo rozhodnutí dříve vyvěšeno, tedy je třeba znovu vyvěsit prvoinstanční rozhodnutí i u Obecního úřadu Teplice nad Bečvou. Této námitce krajský soud nepřisvědčil a uvedl, že pokud nebylo prvoinstanční rozhodnutí řádně vyvěšeno na úřední desce stavebního úřadu, došlo toliko k chybě u jednoho z dílčích úkonů doručování, který však nevede ke zpochybnění jiného z dílčích úkonů doručování. Doručování prostřednictvím vyvěšení na úřední desce Obecního úřadu Teplice nad Bečvou proběhlo řádně, a nebyl tedy důvod jej opakovat.

Ve druhé žalobní námitce žalobce uvedl, že je vlastníkem sousední zahradnické provozovny, kterou vybudoval v době, kdy veškeré okolní pozemky byly územním plánem určeny jen pro zemědělskou činnost. Tu také žalobce provozuje a uzpůsobuje tomuto účelu i okolí tak, aby byl zachován původní ráz krajiny. Žalobce uvádí, že nezpochybňuje právo obce na změny územního plánu, má však za to, že změna umožňující nyní posuzovanou stavbu neodpovídá cílům územního plánování [§ 18 zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v rozhodném znění (dále jen „stavební zákon“)], a to zejména ve vztahu k rozvoji soudržnosti společenství obyvatel území. Žalobce zdůraznil, že není spravedlivé požadovat po jednom subjektu rozvoj stávajícího území v souladu s jeho tradičním využitím, zatímco jinému bude na sousedních pozemcích umožněna stavba rodinného domu. Ani této námitce krajský soud nepřisvědčil, neboť tato námitka směřuje proti samotnému územnímu plánu a jako taková je uplatnitelná v řízení o zrušení opatření obecné povahy, nikoliv v tomto soudním řízení. Dále krajský soud připomněl, že pokud žalobce současně rozporuje, že napadené rozhodnutí není v souladu s územním plánem, dle § 89 odst. 1 stavebního zákona musí být námitky účastníků řízení uplatněny nejpozději při veřejném ústním jednání, o čemž byl žalobce řádně poučen v oznámení o zahájení řízení. Žalobce však tuto námitku do doby konání veřejného ústního neuplatnil, protože k ní nemohlo být přihlíženo ani v prvoinstančním územním řízení, ani v řízení odvolacím a nemůže k ní být přihlíženo ani v řízení soudním. Na základě stejné argumentace o opožděnosti námitky zamítl krajský soud i žalobcovu třetí námitku, která spočívala v tom, že záměr je navržen v urbanizované zóně rekreace a sportu, proto by měl prioritně směřovat k tomuto účelu, jakkoli je možno i v této zóně povolit stavbu určenou k bydlení, může se tak stát však jen tak, aby bylo naplněno hlavní využití území – stavba bydlení tak může být jen doplňkovou stavbou k hlavní stavbě, které bude určena rekreaci a sportu. Žalobce měl tedy za to, že napadené rozhodnutí je v rozporu s územně plánovací dokumentací, a tedy i s § 90 stavebního zákona.

Dále žalobce (čtvrtá žalobní námitka) uvedl, že prvoinstanční rozhodnutí nesplňuje náležitosti § 79 a § 92 stavebního zákona a § 9 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření (dále jen „vyhláška č. 503/2006 Sb.“), když u některých zde stanovených náležitostí se stavební úřad omezil jen na odkaz na právní předpis (např. u podmínek pro projektovou přípravu pouze odkázal

pokračování

na vyhlášku č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb) a některé náležitosti chybějí zcela (vymezení účelu stavby, podmínky pro využití a ochranu dotčeného území, vlastní vymezení území dotčeného vlivy stavby). K této námitce krajský soud uvedl, že z obsáhlého výčtu náležitostí rozhodnutí uvedeného v § 9 odst. 2 vyhlášky č. 503/2006 Sb. je zřejmé, že rozhodnutí o umístění stavby nemůže obsahovat vždy veškeré podmínky podle § 9 odst. 2 vyhlášky č. 503/2006 Sb. Ty budou obsaženy v územním rozhodnutí jen, bude-li to potřeba (těžko kupř. zakotvit do územního rozhodnutí podmínky a požadavky vyplývající ze závazných stanovisek dotčených orgánů v případě, že dotčené orgány žádné takové podmínky či požadavky neuplatní). Ve vztahu k tomuto ustanovení žalobce ostatně nenamítl žádnou konkrétní skutečnost, pro kterou by se podmínky umístění stavby tak, jak byly určeny rozhodnutím stavebního úřadu, měly jevit nedostatečnými. Z náležitostí uvedených v § 72 a § 92 stavebního zákona a § 9 odst. 1 vyhlášky č. 503/2006 Sb. žalobce konkrétně namítl jen nevymezení účelu stavby a nevymezení území dotčeného vlivy stavby. Účel stavby vyplývá nejen ze samotného názvu stavby (rodinný dům), ale je i výslovně určen ve třetí podmínce prvoinstančního rozhodnutí („*Stavba rodinného domu je určena k bydlení. Ostatní objekty tvoří neoddělitelnou součást stavby, zajišťující její provoz.*“). Pokud jde o námitku týkající se území dotčeného vlivy stavby, to je vymezeno v první podmínce prvoinstančního rozhodnutí (právě pozemky parc. č. 574/4 a 573). O jiných pozemcích není uvažováno. Z toho, byť mlčky, plyne, že stavební úřad měl za to, že na jiné plochy stavba mít vliv nebude. Ostatně námitka o nevymezení území dotčeného vlivy stavby je formulována žalobcem značně nekonkrétně, neboť žalobce nikterak nespécifikuje, jaké jiné území (snad) má být stavbou dotčeno a jak, příp. proč, byl nevymezením jiného území dotčeného stavbou dotčen na svých právech. Za situace, kdy tedy žalobce ani netvrdí dotčení na svých právech nevymezením území dotčeného vlivy stavby výslovně v rozhodnutí stavebního úřadu, nelze ani usuzovat na aktivní legitimaci žalobce k uplatnění takové námitky v soudním řízení. Soudu pak nepřísluší žalobní body domýšlet či zcela vymýšlet. Ani této čtvrté námitce krajský soud nevyhověl.

Dále měl žalobce za to, že je nutno nejprve vymežit stavební pozemek a teprve na něm následně rozhodnout o umístění stavby. Nelze rozhodnout o umístění stavby a až následně v podmínkách tohoto rozhodnutí vymežit stavební pozemek. Dále má žalobce za to, že má-li být územním rozhodnutím vymezen stavební pozemek, musí být vymezen a oznámen již v oznámení o zahájení řízení tak, aby se s tímto vymezením mohli účastníci seznámit a k němu se vyjádřit. S odkazem na ustanovení § 79 odst. 1 stavebního zákona krajský soud uvedl, že vymezení stavebního pozemku přísluší právě územnímu rozhodnutí, nemůže se tak stát žádným dřívějším aktem stavebního úřadu. Vymezil-li tedy stavební úřad stavební pozemek právě tímto způsobem, postupoval podle zákona. Krajský soud se neztotožnil ani s žalobcovým názorem, že vymezení stavebního pozemku nebylo součástí oznámení o zahájení řízení. Oznámení o zahájení řízení obsahuje nedílnou grafickou přílohu – výkres D02 Situace stavby – se kterou bylo vyvěšeno na příslušných úředních deskách a ze které je evidentní, kde se bude stavět. Stavební pozemek pak byl vymezen v rozhodnutí stavebního úřadu způsobem, který je s tímto výkresem zcela v souladu, když stavební pozemek vymezuje právě oplocení, jak je předmětným výkresem uvažováno. Krajský soud uzavřel, že ani v tomto směru k žádnému zkrácení žalobce na jeho právech nedošlo.

Žalobce uvedl, že nemělo dojít k vydání prvoinstančního rozhodnutí, neboť tomu bránila skutečnost, že na předmětných pozemcích probíhalo řízení o odstranění stavby mobilního domu, stavební buňky a vodovodní přípojky a řízení, řízení o dodatečném povolení stavby a řízení týkající se terénních úprav. Krajský soud uvedl, že tato skutečnost nemůže mít vliv na přezkoumávaná rozhodnutí stavebního úřadu a žalovaného. Ze skutkového stavu tvrzeného žalobcem (a potvrzeného i žalovaným) je evidentní, že na předmětných pozemcích dosud nebyla žádným rozhodnutím či opatřením stavebního úřadu žádná stavba umístěna, tzn. nemůže dojít

k žádné kolizi s jakoukoli legálně (aktem stavebního úřadu) umístěnou stavbou. Až budoucí rozhodování stavebního úřadu (v žalobcem označených neukončených řízeních) bude prvním, ve kterém bude stavební úřad vystaven situaci, kdy bude muset přihlížet ke stavbě na pozemku legálně umístěné, což je právě stavba rodinného domu a dalšího, o které bylo rozhodnuto napadenými rozhodnutími stavebního úřadu a žalovaného. K tomu dále krajský soud zdůraznil, že stavby a terénní úpravy, s nimiž (snad) má být nyní umístěvaná stavba v kolizi, jsou (jak je ze spisu evidentní) stavbami a terénními úpravami stavebníků (osob zúčastněných na řízení), kteří jediné mohou být na svých právech dotčeni umístěním nové stavby na stejném místě (neboť pak nebude kam současné „černé stavby“ legálně umístit). Je evidentní, že uvedenou kolizí nemůže být nikterak dotčen žalobce, protože mu tedy k této námitce nesvědčí aktivní žalobní legitimace, kterou má jen ten, kdo je dotčen na svých právech.

Z uvedených důvodů shledal krajský soud žalobu nedůvodnou a jako takovou ji zamítl.

V **kasační stížnosti** žalobce (dále „stěžovatel“) uvádí, že právní posouzení jednotlivých otázek, jak jej provedl krajský soud, je nesprávné. Stěžovatel je přesvědčen, že v souladu s § 25 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), je správný takový postup, kdy po vrácení věci žalovaným k novému doručování mělo být prvoinstanční rozhodnutí vyvěšeno na všech místech předpokládaných zákonem nehledě na to, že na některých z těchto míst již bylo v minulosti řádně vyvěšeno. Tuto situaci nelze připodobnit doručování prostřednictvím datové schránky či poštovní zásilky, kdy při doručování více účastníkům nesprávné doručení jednomu z nich logicky nemůže mít vliv na doručování ostatním a těmto samozřejmě není nutno doručovat opakovaně. V projednávaném případě se jedná o případ odlišný, neboť všem účastníkům územního řízení je doručováno vyvěšením na úřední desce obecního úřadu. Chybou při vyvěšení rozhodnutí na jedné z úředních desek je pak poškození celého procesu doručování, a proto je nutno tento proces celý zopakovat.

Stěžovatel souhlasí s tím, že jeho druhá žalobní námitka se zabývala otázkou posouzení územního plánu a nikoliv otázkou umístění stavby. Je však přesvědčen, že i otázka územního plánování je podstatná pro rozhodnutí o umístění stavby. Stěžovatel má za to, že v tomto případě je nutné přihlídnout i k historickému způsobu využití daného území, kdy v minulosti bylo toto území určeno výhradně pro zemědělské účely. Dále je stěžovatel přesvědčen, že umístění konkrétní umístěvané stavby v zóně rekreace a sportu možné není. Pro umístění jednotlivých funkcí a zařízení do zón jsou stanoveny zásady obsažené v tabulce regulace funkcí a zařízení, která je přílohou obecně závazné vyhlášky obce Teplice nad Bečvou č. 2/98, o závazných částech územního plánu sídelního útvaru Teplice nad Bečvou. Dle uvedené vyhlášky je umístění stavby izolovaného rodinného domu v urbanizované zóně rekreace a sportu přípustné za určitých regulačních podmínek (hygienické, urbanistické, estetické apod.). Na rozdíl od stavebního úřadu je stěžovatel přesvědčen, že umístění záměru žadatele na předmětné pozemky není v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací, neboť umístění stavby rodinného domu nerespektuje regulační podmínky stanovené shora uvedenou vyhláškou č. 2/98, zejména pak podmínky urbanistické a estetické, a v bližších podrobnostech odkazuje na podrobnou argumentaci uvedenou žalobě. Stěžovatel tvrdí, že je-li záměr žadatele navržen v urbanizované zóně rekreace a sportu, pak by měl prioritně směřovat do rekreačně-sportovního využití území. Stěžovatel uvádí, že stavbu určenou k bydlení je zřejmě možno v zóně rekreace a sportu povolit, avšak tak, aby bylo naplněno hlavní využití území. Tj. stavbu rodinného domu je možno povolit jen jako stavbu doplňkovou k jiné stavbě – stavbě hlavní, která bude naplňovat hlavní využití území k rekreaci a sportu.

Stěžovatel dále uvádí, že vymezení účelu stavby, podmínky pro využití a ochranu dotčeného území a vlastní vymezení území dotčeného vlivy stavby jsou zásadními náležitostmi

pokračování

rozhodnutí o umístění stavby, které nemohou nikdy absentovat a musí být v rozhodnutí o umístění stavby uvedeny vždy, a to explicitně. Účel stavby nelze dovozovat z dalšího textu rozhodnutí. Podmínky pro využití a ochranu dotčeného území a vlastní vymezení území dotčeného vlivy stavby jsou zásadními náležitostmi rozhodnutí o umístění stavby, a musí tedy být v rozhodnutí výslovně uvedeny, a pokud tyto vlivy stavební úřad neshledává, pak je nutno uvést, že je neshledává a toto řádně odůvodnit.

Stěžovatel dále setrval na svém názoru, že nejprve je nutno vymezit stavební pozemek a následně na něm rozhodnout o umístění stavby. Není možno dle názoru žalobce rozhodnout o umístění stavby a následně v podmínkách pro umístění, projektovou přípravu a provedení stavby (konkrétně v tomto případě v podmínce č. 2) vymezit stavební pozemek. Stěžovatel je dále přesvědčen, že pokud má být územním rozhodnutím vymezen stavební pozemek, tak tento záměr musí být vymezen a oznámen již v oznámení o zahájení řízení tak, aby účastníci řízení měli možnost se k tomuto záměru vyjádřit. Plánované vymezení stavebního pozemku, jak je následně provedeno územním rozhodnutím stavebního úřadu, však v oznámení o zahájení řízení v tomto správním řízení uvedeno není. Pokud je argumentováno grafickou přílohou, uvádí stěžovatel, že záměr vymezit stavební pozemek by měl být uveden již v samotném textu oznámení o zahájení řízení.

Stěžovatel setrval na své argumentaci obsažené v žalobě, jež spočívala v tom, že vydání územního rozhodnutí bránila neukončená řízení o odstranění stavby mobilního domu, stavební buňky a vodovodní přípojky, o dodatečném povolení stavby a o terénních úpravách, neboť v souběžných řízeních odstraňované i dodatečně povolované stavby se nacházejí právě na nyní vymezeném stavebním pozemku, stejně jako terénní úpravy.

Ve **vyjádření** ke kasační stížnosti žalovaný uvedl, že zatímco na úřední desce stavebního úřadu nebylo prvoinstanční rozhodnutí vyvěšeno po celých 15 dní (a proto žalovaný toto rozhodnutí vrátil prvoinstančnímu orgánu k novému doručení), na úřední desce Obecního úřadu Teplice nad Bečvou bylo prvoinstanční rozhodnutí vyvěšeno správně a v souladu s právními předpisy, a proto nebylo třeba na této úřední desce rozhodnutí vyvěšovat znovu. K námitce stěžovatele, že umístěvaná stavba je v rozporu s územním plánem, žalovaný uvádí, že stavba izolovaného rodinného domu v urbanizované zóně rekreace a sportu je za určitých regulačních podmínek přípustná, jak ostatně uvádí sám stěžovatel. Navíc, nesoulad s územním plánem stěžovatel nenamítal v odvolání, a tato námitka tedy představuje nepřipustné novum. Řízení bylo zahájeno na základě žádosti stavebníků (osob zúčastněných na řízení), a proto bylo zahájeno v souladu se stavebním zákonem a správním řádem. Stavební pozemek byl vymezen podmínkou č. 2 prvoinstančního rozhodnutí a současně stavebníky předložená dokumentace obsahovala i jeho grafické znázornění. Pro umístění, projektovou přípravu a provedení stavby jsou v prvoinstančním rozhodnutí stanoveny podmínky, a to velmi podrobně a precizně ve 12 bodech. Na uvedených pozemcích sice probíhá řízení o dodatečném povolení staveb kanalizační přípojky, mobilního domu a stavební buňky, to vše jako objektů zařízení stavby vymezené v prvoinstančním rozhodnutí. Toto řízení je nyní přerušeno z důvodu předběžné otázky, kterou je právě pravomocné povolení stavby vymezené v prvoinstančním rozhodnutí, pro kterou mají být uvedené objekty staveništním zařízením. Existence tohoto správného řízení tak není překážkou vydání územního rozhodnutí. Stěžovatelem zmiňované řízení o terénních úpravách skutečně nyní probíhá, nicméně rozhodnutí ve věci terénních úprav nesouvisí se stavbou vymezenou v prvoinstančním rozhodnutí. Tyto terénní úpravy mají být sice prováděny na pozemku, na němž se nachází i umístěvaná stavba, mají však být provedeny v jiné části pozemku, a to při hranici s pozemkem parc. č. 593/1 v katastrálním území Teplice nad Bečvou.

II. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatele 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, 4 s. ř. s.).

Nejprve se Nejvyšší správní soud musel zabývat možnou nepřezkoumatelností, a to i přestože tento kasační důvod stěžovatel netvrdil. Tím, zdali napadený rozsudek netrpí nepřezkoumatelností, se totiž Nejvyšší správní soud musí zabývat *ex officio* (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). K otázce nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí se již Nejvyšší správní soud vyslovil například v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75 (veškerá zde uváděná judikatura je dostupná na www.nssoud.cz), podle něhož za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl, nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Pokud jde o nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů, k té se zdejší soud vyjádřil např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, publikovaném pod č. 133/2004 Sb. NSS, v němž uvedl, že „*[n]edostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.*“ Nepřezkoumatelným judikatura shledává i rozhodnutí, v němž krajský soud opomene přezkoumat byť jen jednu ze žalobních námitek (srov. rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, nebo ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74).

Je tedy povinností krajského soudu vypořádat se všemi námitkami, jež žalobce v řízení před krajským soudem nabídne. Žalobce v žalobě mj. namítl, že umístěvaná stavba je v rozporu s územním plánem obce Teplice nad Bečvou (obecně závazná vyhláška č. 2/98, o závazných částech územního plánu sídelního útvaru Teplice nad Bečvou). K tomu krajský soud uvedl, že řízení o umístění stavby je řízením koncentrovaným, když podle § 89 odst. 1 stavebního zákona námitky účastníků řízení musí být uplatněny nejpozději při veřejném ústním jednání, o čemž byl žalobce řádně poučen v oznámení o zahájení řízení. Krajský soud zaujal názor, že jelikož žalobce námitku rozporu umístěvané stavby s územním plánem do veřejného ústního jednání neuplatnil, nemohlo k ní být přihlíženo ani v prvoinstančním řízení, ani v řízení odvolacím a ani v řízení o žalobě před krajským soudem. Touto námitkou se tak krajský soud věcně nezabýval. Tento závěr však není správný (viz dále). Pokud se v důsledku tohoto nesprávného názoru krajský soud věcně nevypořádal s uvedenou námitkou, zatížil v této části napadený rozsudek nepřezkoumatelností. Již v usnesení ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007 – 62, rozšířený senát zvažoval, zdali pravidlo, že v žalobě je žalobce oprávněn uvést i ty námitky, jež neuplatnil ve správním řízení, lze vztáhnout i na případy, kdy procesní předpisy upravují zásadu koncentrace (právě např. § 89 odst. 1 stavebního zákona). Rozšířený senát dospěl k závěru, že je potřeba odlišovat „*žalobní námitky procesně právního charakteru, jejichž uplatnění je limitováno ustanoveními o koncentraci správního řízení, od námitek hmotně právních, které nijak omezovat nelze. Jinak řečeno žalobce zajiště nemůže účinně zpochybňovat zákonnost postupu žalovaného správního orgánu a vytýkat mu jako procesní vadu, že se nevypořádal se skutečnostmi či právními*

pokračování

námítkami, které ve správním řízení neuvedl nebo které uplatnil opožděně, může však bez omezení namítat nesprávné právní posouzení věci, k němuž žalovaný svým postupem dospěl.“ Soulad záměru s územním plánem stavební úřad posuzuje *ex officio* [§ 90 písm. a) stavebního zákona]. Právě v nyní projednávaném případě žalobce namítal, že umístovaná stavba je v rozporu s územním plánem, namítal tedy nesprávné právní posouzení věci stavebním úřadem, resp. uplatnil námitku hmotně-právního charakteru. Krajský soud se tedy touto žalobní námitkou měl zabývat i přesto, že žalobce ji poprvé uplatnil až v žalobě. Tento závěr ostatně potvrzuje Nejvyšší správní soud i ve svém rozsudku ze dne 6. 3. 2013, č. j. 1 As 155/2012 – 141, v němž je uvedeno: „*V souladu se zmíněnou judikaturou lze uzavřít, že žalobci byli oprávněni námitku porušení čl. 23 odst. 2 vyhlášky č. 2/99 uplatnit poprvé až v podané žalobě, neboť na řízení před správními soudy se nevztahuje koncentrace obledně námitek uplatněných ve správním řízení. To platí tím spíše, že soulad záměru s územněplánovací dokumentací jsou správní orgány v územním řízení povinny zkoumat podle § 90 písm. a) stavebního zákona ex officio, tedy aniž by některý z účastníků územního řízení rozpor záměru s územněplánovací dokumentací namítal...*“ K tomuto tedy Nejvyšší správní soud uzavírá, že jelikož se krajský soud věcně nevypořádal s namítaným rozporem umístované stavby s územním plánem, zatížil v této části napadený rozsudek nepřezkoumatelností. Nejvyšší správní soud tedy musel napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

Konstatovaná částečná nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku však nikterak nebrání tomu, aby Nejvyšší správní soud dále přezkoumal jednotlivé kasační námítky stěžovatele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2009, č. j. 1 Ans 2/2009 – 79, či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 – 74). Nejvyšší správní soud proto k jednotlivým kasačním námítkám uvádí následující.

Nelze přisvědčit námitce, že chybou při vyvěšování rozhodnutí na jedné z úředních desek je postížen celý proces doručování, a vyvěšení je tak nutno zopakovat na obou úředních deskách. Ustanovení § 92 stavebního zákona, v rozhodném znění, zní: „*Je-li v území vydán územní nebo regulační plán, doručuje se územní rozhodnutí účastníkům řízení uvedeným v § 85 odst. 1 a dotčeným orgánům jednotlivě. Účastníkům řízení uvedeným v § 85 odst. 2 se doručuje územní rozhodnutí veřejnou vyhláškou.*“ Stěžovatel je účastníkem uvedeným v § 85 odst. 2 stavebního zákona (osoba, jejíž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno), a proto mu (a ostatním účastníkům neuvedeným v § 85 odst. 1 stavebního zákona) bylo v souladu s § 92 odst. 3 stavebního zákona, v rozhodném znění, doručováno veřejnou vyhláškou. Jelikož působnost stavebního úřadu v tomto případě vykonával Městský úřad Hranice, jenž vykonává působnost stavebního úřadu i ve správním obvodu obce Teplice nad Bečvou, bylo ve smyslu ustanovení § 25 odst. 3 správního řádu doručováno jak na úřední desce Městského úřadu Hranice (stavební úřad), tak na úřední desce Obecního úřadu Teplice nad Bečvou. Toto zmíněné ustanovení zní: „*Jde-li o řízení, ve kterém se veřejnou vyhláškou doručuje ve správních obvodech několika obcí, správní orgán, který písemnost doručuje, ji nejpozději v den vyvěšení zašle též příslušným obecním úřadům, které jsou povinny písemnost bezodkladně vyvěsit na svých úředních deskách na dobu nejméně 15 dnů. Dnem vyvěšení je den vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje. Jinak platí ustanovení odstavce 2 obdobně.*“ Nejvyšší správní soud ze spisu a z nerozporných tvrzení žalobce a žalovaného ověřil, že prvoinstanční rozhodnutí bylo na úřední desce stavebního úřadu (Městský úřad Hranice) skutečně vyvěšeno pouhých 14 dnů. Tento nedostatek byl však zjištěn žalovaným, a ten proto vrátil prvoinstanční rozhodnutí k novému vyvěšení. Prvoinstanční rozhodnutí bylo následně vyvěšeno na úřední desce stavebního úřadu již řádně. Tím byla chyba v doručování napravena. V žádném případě nelze přisvědčit žalobci, že v takovém případě mělo být prvoinstanční rozhodnutí znovu vyvěšeno i na úřední desce Obecního úřadu Teplice nad Bečvou. Na této úřední desce bylo vyvěšeno řádně již napoprvé, a proto nebyl žádný důvod

toto vyvěšování opakovat. Celý proces doručování, především v řízení se větším počtem účastníků, se skládá z jednotlivých dílčích úkonů. Pokud dojde k pochybení při některém z jednotlivých dílčích úkonů doručování, zpravidla to nemá vliv na celý proces doručování, a proto postačí „napravit“ pouze tento chybný úkon. Opačný postup by byl nutný v případě, že by toto dílčí pochybení mělo vliv na daný proces doručování jako celek. V tomto případě tomu však tak nebylo. Hlavním účelem a smyslem doručování, ať již se děje v jakékoliv formě, je poskytnout adresátům možnost seznámit s doručovanou písemností a možnost uplatnit svá práva a oprávněné zájmy při zachování efektivního fungování veřejné správy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2011, č. j. 7 As 53/2011 – 77). Pokud tedy bylo prvoinstanční rozhodnutí řádně vyvěšeno na úřední desce Obecního úřadu Teplice nad Bečvou, byla části adresátů dána možnost se s doručovanou písemností seznámit; nebylo tedy namístě prostřednictvím této úřední desky doručovat znovu. Smysl a účel institutu doručování byl vůči těmto adresátům zcela naplněn. Při výkladu pravidel pro doručování je třeba vycházet z materiální funkce doručení, tj. seznámení se s obsahem písemnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 90/2010 - 95), přičemž stěžovatel se s doručovanou písemností - prvoinstančním rozhodnutím seznámil, což plyne i ze skutečnosti, že se proti němu včas odvolal, a nemohl tak být tímto tvrzeným pochybením dotčen na jeho subjektivních právech (takové dotčení ani netvrdil).

K námitce, kterou stěžovatel směřoval proti samotnému územnímu plánu, krajský soud uvedl, že taková námitka může být úspěšná pouze v řízení o zrušení opatření obecné povahy (územního plánu), nikoliv v řízení o přezkumu územního rozhodnutí. Takový názor je zcela správný (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2014, č. j. 9 As 167/2012 - 70). Navíc k tomu však krajský soud uvedl, že tato námitka se poprvé objevila až v žalobě, a proto se jí, stejně jako námitkou nesouladu záměru s územním plánem, nemohl zabývat. Již výše však bylo uvedeno, že takový názor je nesprávný. Tento nesprávný názor však nic nemění na tom, že touto námitkou se správní soudy v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) vskutku zabývat nemohou.

K námitce v prvoinstančním rozhodnutí absentujícího vymezení účelu stavby, podmínek pro využití a ochranu dotčeného území a vlastního vymezení území dotčeného vlivy stavby uvádí Nejvyšší správní soud následující. Obsahové náležitosti územního rozhodnutí stanoví § 92 odst. 1 stavebního zákona, v rozhodném znění, následovně: „*Územním rozhodnutím stavební úřad schvaluje navržený záměr a stanoví podmínky pro využití a ochranu území, podmínky pro další přípravu a realizaci záměru, zejména pro projektovou přípravu stavby; vyžaduje-li to posouzení veřejných zájmů při provádění stavby, při kontrolních prohlídkách stavby nebo při vydávání kolaudačního souhlasu, může uložit zpracování prováděcí dokumentace stavby. V rozhodnutí stavební úřad rozhodne o námitkách účastníků řízení, v odůvodnění vyhodnotí připomínky veřejnosti a stanoví dobu platnosti rozhodnutí, má-li být delší, než stanoví tento zákon. U staveb dočasných nebo v rozhodnutí o změně využití území pro dočasné činnosti stanoví lhůtu pro odstranění stavby nebo ukončení činnosti a následný způsob úpravy území. V případech podle § 78 odst. 2 stanoví v potřebném rozsahu podmínky pro provedení záměru.*“ Podle § 79 stavebního zákona, v rozhodném znění, „*[r]ozhodnutí o umístění stavby vymezuje stavební pozemek, umísťuje navrhovanou stavbu, stanoví její druh a účel, podmínky pro její umístění, pro zpracování projektové dokumentace pro vydání stavebního povolení, pro ohlášení stavby a pro napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu.*“ Podrobnější náležitosti rozhodnutí o umístění stavby pak stanoví § 9 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření, v rozhodném znění (dále jen „*vyhláška č. 503/2006 Sb.*“). Podle prvního odstavce tohoto ustanovení rozhodnutí o umístění stavby kromě obecných náležitostí rozhodnutí a náležitostí stanovených v § 92 stavebního zákona obsahuje: a) druh a účel umísťované stavby; b) parcelní čísla a druh pozemků podle katastru nemovitostí, na nichž se stavba umísťuje; c) umístění stavby na pozemku, zejména vzdálenosti od hranic pozemku a sousedních staveb; d) určení prostorového řešení stavby,

pokračování

zejména půdorysnou velikost, výšku a tvar a základní údaje o její kapacitě; e) vymezení území dotčeného vlivy stavby. Podle druhého odstavce rozhodnutí o umístění stavby dále obsahuje podmínky, kterými se zabezpečí: a) soulad umístění stavby s cíli a úkoly územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací; b) urbanistické a architektonické podmínky pro zpracování projektové dokumentace, která bude řešit začlenění stavby do území, zachování civilizačních, kulturních a přírodních hodnot v území, ochranu veřejného zdraví a životního prostředí; c) další podmínky pro projektovou přípravu stavby (§ 92 odst. 1 stavebního zákona); d) podmínky a požadavky vyplývající ze závazných stanovisek dotčených orgánů; e) napojení stavby na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu; f) ochrana práv a právem chráněných zájmů vztahujících se k nemovitostem; g) užívání stavby osobami s omezenou schopností pohybu a orientace.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem krajského soudu, že účel stavby, tj. bydlení, zcela jasně vyplývá již z názvu stavby (rodinný dům) uvedeného ve výroku prvoinstančního rozhodnutí. Dále je tento účel explicitně uveden v podmínce č. 3 prvoinstančního rozhodnutí („Stavba rodinného domu je určena k bydlení. Ostatní objekty tvoří neoddelitelnou součást stavby, zajišťující její provoz“). Prvoinstanční rozhodnutí tak zcela evidentně vymezuje účel stavby. Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit ani námitce, že prvoinstanční rozhodnutí nevymezuje území dotčené vlivy stavby a podmínky pro využití a ochranu takového území. Krajský soud k této námitce uvedl, že dotčené území je vymezeno podmínkou č. 1 prvoinstančního rozhodnutí. Jedná se o pozemky parc. č. 574/4 a 573, na kterých je stavba umístěna. O jiných pozemcích není uvažováno a z toho, byť mlčky, plyne, že na jiné plochy nebude mít stavba vliv. S tímto posouzením se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Podle zdejšího soudu by bylo značně formalistické za situace, kdy skutečnost, že stavba nebude mít vliv na jiné území, než na které je umístována, trvat na tom, aby stavební úřady ve svých rozhodnutích tuto skutečnost uváděly výslovně. V takovém případě by pak *ad absurdum* musely stavební úřady výslovně uvádět např. i formulí znějící „stavba nebude užívána osobami s omezenou schopností pohybu a orientace, a proto stavební úřad nestanovoval podmínky pro zabezpečení takového užívání“. Nejvyšší správní soud k této námitce tedy uzavírá, že stavební úřad, byť ne explicitně, v prvoinstančním rozhodnutí uvedl, že umístovaná stavba nebude mít vliv na jiné pozemky, než na které je umístována.

Stěžovatel dále tvrdil, že není možné prvně rozhodnout o umístění stavby a až následně v podmínkách pro umístění, projektovou přípravu a provedení stavby vymezit stavební pozemek. Stěžovatel je přesvědčen, že pokud má být územním rozhodnutím vymezen stavební pozemek, tak tento záměr musí být vymezen a oznámen již v oznámení o zahájení řízení. Záměr vymezit stavební pozemek by měl být uveden již v samotném textu oznámení o zahájení řízení, nikoliv v grafické příloze. Podle § 79 odst. 1 stavebního zákona, v rozhodném znění, rozhodnutí o umístění stavby mj. vymezuje stavební pozemek. Není přitom rozhodné, zdali je v rozhodnutí prvně uvedeno, že umístění stavby se povoluje, a až následně je v podmínkách vymezen stavební pozemek. Ostatně, právní mocí územního rozhodnutí o umístění stavby se dotčený pozemek, na kterém má být stavba umístěna, stává stavebním pozemkem [srov. § 2 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, v rozhodném znění]. Právě i s ohledem na uvedené muselo být stěžovateli z oznámení o zahájení řízení, v němž byla stavba vymezena, známo, že pokud bude rozhodnuto o umístění uvedené stavby a toto rozhodnutí nabude právní moci, stanou se předmětné pozemky pozemky stavebními. Pozemky, na nichž má umístovaná stavba stát, byly vymezeny v oznámení o zahájení řízení, a to jak v jeho textové části, tak v grafické příloze tohoto oznámení. Stěžovatel se tedy s touto skutečností mohl včas seznámit a včas se k ní vyjádřit. S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud tyto kasační námitky posoudil jako nedůvodné.

V posledních dvou kasačních námitkách žalobce pouze setrval na argumentaci uvedené v žalobě, aniž by svá tvrzení jakkoliv dále konkretizoval. Obsahem žalobních námitek, na něž bylo odkázáno, byla nemožnost umístění stavby povolit, neboť tomu bránila skutečnost, že na předmětných pozemcích probíhalo řízení o odstranění stavby mobilního domu, stavební buňky a vodovodní přípojky, řízení o dodatečném povolení stavby a řízení týkající se terénních úprav. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že s těmito námitkami se dostatečně vypořádal již krajský soud, přičemž stěžovatel nyní Nejvyššímu správnímu soudu neposkytl žádnou názorovou oponenturu a názory krajského soudu blíže nerozporoval. Konkrétně krajský soud uvedl, že „[a]ni probíhající (tj. neukončené) řízení o odstranění (dodatečném povolení) jiných staveb či terénních úprav na předmětných pozemcích nemůže mít vliv na přezkoumávaná rozhodnutí stavebního úřadu a žalovaného. Ze skutkového stavu tvrzeného žalobcem (a potvrzovaného i žalovaným) je evidentní, že na předmětných pozemcích dosud nebyla žádným rozhodnutím či opatřením stavebního úřadu žádná stavba umístěna, tzn. nemůže dojít ke žádné kolizi s jakoukoli legálně (aktem stavebního úřadu) umístěnou stavbou. Až budoucí rozhodování stavebního úřadu (v žalobcem označených neukončených řízeních) bude prvním, ve kterém bude stavební úřad vystaven situaci, kdy bude muset přiblížit ke stavbě na pozemku legálně umístěné, což je právě stavba rodinného domu o jedné bytové jednotce, zpevněné plochy o rozměru 153 m², oplocení a opěrné zdi, to vše na pozemcích parc. č. 573 (trvalý travní porost) a 574/4 (trvalý travní porost) oba v kat. území Teplice nad Bečvou, o které bylo rozhodnuto napadenými rozhodnutími stavebního úřadu a žalovaného.“ Dále krajský soud zdůraznil, „že stavby a terénní úpravy, s nimiž (snad) má být nyní umístěvaná stavba v kolizi, jsou (jak je ze spisu evidentní) stavbami a terénními úpravami stavebníků, kteří jediné mohou být na svých právech dotčeni umístěním nové stavby na stejném místě (neboť pak nebude kam současně „černé stavby“ legálně umístit). Je evidentní, že uvedenou kolizi nemůže být nikterak dotčen žalobce, protože mu k žalobním bodům 6) a 7) nesvědčí aktivní žalobní legitimace, kterou má podle § 65 odst. 1, 2 s. ř. s. jen ten, kdo je dotčen na svých právech.“ Jelikož stěžovatel neuvedl žádné relevantní argumenty, které by toto tvrzení mohly zpochybnit, neměl Nejvyšší správní soud pochybnosti o jeho pravdivosti a správnosti. Z těchto důvodů se Nejvyšší správní soud s názorem krajského soudu ztotožnil a tyto kasační námitky posoudil jako nedůvodné.

III. Závěr

Nejvyšší správní soud na základě postupu dle § 109 odst. 4 s. ř. s. dospěl k závěru, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť krajský soud se věcně nevypořádal s namítaným nesouladem umístěvané stavby s územním plánem. Tak byl naplněn kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a Nejvyšší správní soud tedy napadený rozsudek ve smyslu § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení. V tomto dalším řízení se krajský soud vypořádá se žalobcovým tvrzením o nesouladu umístěvané stavby s územním plánem. Ve vypořádání ostatních námitek je krajský soud povinen řídit se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

V novém rozhodnutí v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 3. června 2015

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu