



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Ing. J. Š.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Město Rožnov pod Radhoštěm**, se sídlem Masarykovo náměstí 128, Rožnov pod Radhoštěm, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 5. 2014, č. j. KUZL 21254/2014, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 8. 2016, č. j. 22 A 101/2014 – 46,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 8. 2016, č. j. 22 A 101/2014 – 46, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d ň ě n í :

I. Rozsudek krajského soudu

[1] Rozsudkem ze dne 25. 8. 2016, č. j. 22 A 101/2014 – 46, zrušil Krajský soud v Ostravě rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 5. 2014, č. j. KUZL 21254/2014, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Rožnov pod Radhoštěm („dále jen stavební úřad“), jímž bylo povoleno umístění stavby „rozšíření parkoviště na ul. Kulturní“ na pozemcích parc. č. 1291/2, 4849/1 a 4849/9 v katastrálním území Rožnov pod Radhoštěm (dále jen „stavba“).

[2] Krajský soud při rozhodování o žalobě proti rozhodnutí žalovaného vycházel z následujících skutkových zjištění. Žalobce spolu se svou dcerou J. F. (spoluvlastníci pozemků – parc. č. 1296/1 a st. parc. č. 350, oba v kat. úz. Rožnov pod Radhoštěm – dále jen „předmětné pozemky“) podal jako účastník řízení v původním stavebním řízení námitky proti realizaci stavby, ve kterých mimo jiné poukazoval na možnou ekologickou zátěž a ohrožení předmětných pozemků vozidly svévolně uvedenými do pohybu. Tyto námitky byly konkrétně uplatněny ve vztahu k pozemku st. parc. č. 350, který se nachází v blízkosti parcel, na nichž mělo dle rozhodnutí stavebního úřadu dojít k umístění stavby. Předmětný pozemek, údajně sloužící jako zóna odpočinku a k drobnému pěstování ovoce, se nachází za pozemkem parc. č. 1296/1 (lesní

pozemek), přičemž právě v této souvislosti byl žalobce přibrán do stavebního řízení jako účastník řízení, neboť je tento pozemek tzv. sousedícím, a tudíž vlastnické právo k němu bylo zamýšlenou stavbou dotčeno. Stavební úřad se pak k uvedeným námitkám vyjádřil v odůvodnění svého rozhodnutí, když vyhodnotil, že z celé plochy parkoviště bude odvod dešťových vod řešen novou kanalizací s odlučováním ropných látek do dešťové kanalizace. Ohledně možného ohrožení předmětných pozemků vozidly svévolně uvedenými do pohybu stavební úřad uvedl, že ve vztahu k této otázce došlo mezi ním a žalobcem k dohodě. Konkrétním řešením bylo osazení stavebního pozemku svodidly na hranici se sousedním pozemkem žalobce.

[3] Proti rozhodnutí stavebního úřadu podal žalobce i se svou dcerou odvolání, které bylo rozhodnutím žalovaného zamítnuto. V odvolání odvolatelé namítli zejména nedostatečné vypořádání se s jejich námitkami ve stavebním řízení. V rámci odvolání však již uváděli jako problematické pouze dotčení pozemku parc. č. 1296/1. Dalšími důvody odvolání pak byly především skutečnosti týkající se údajného nesouladu rozhodnutí stavebního úřadu s rozhodnutím o umístění stavby (dále jen „stavební rozhodnutí“), s územním plánem města Rožnov pod Radhoštěm, jakož i s politikou územního rozvoje. Odvolání paní J. F. bylo podáno opožděně, na rozdíl od odvolání žalobce. Ve svém rozhodnutí se ve vztahu k odvolání žalobce žalovaný vyjádřil ke všem odvolacím námitkám, když především poukázal na skutečnost, že stavební úřad postupoval při posuzování původních námitek v souladu s § 89 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). V otázce ekologické zátěže odkázal žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí zejména na podkladové materiály řízení před stavebním úřadem, a to např. na koordinované závazné stanovisko odboru životního prostředí stavebního úřadu, vyjádření Hasičského záchranného sboru Zlínského kraje, sdělení odboru životního prostředí a zemědělství žalovaného, či sdělení Správy CHKO Beskydy, přičemž byl ve všech podkladových materiálech obsažen souhlas se zamýšlenou stavbou a žádný z dotčených orgánů neshledal negativní dopad stavby na životní prostředí či okolní pozemky. K údajnému rozporu stavebního rozhodnutí s územním plánem či politikou územního rozvoje žalovaný uvedl konkrétní argumenty svědčící pro povolení stavby – např. již výše zmiňované sdělení Správy CHKO Beskydy, ve kterém byl významný vliv na příznivý stav oblasti realizace stavby vyloučen.

[4] Žalobce poté podal ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě. Namítal s tvrzením nezákonnosti výroků obou předcházejících rozhodnutí, tj. rozhodnutí stavebního úřadu i žalovaného. Obsahem žaloby byly námitky shodující se s námitkami uvedenými v odvolání, tedy zejména nedostatečné vypořádání se správního orgánu (zde žalovaný) s námitkami ohledně možné ekologické zátěže předmětných pozemků a nesoulad rozhodnutí o povolení stavby s územním plánem města Rožnov pod Radhoštěm.

[5] Krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil. Shledal, že napadené rozhodnutí, ačkoliv se v něm žalovaný vyjádřil ke všem tvrzeným námitkám (a to námitkám vzneseným před i po koncentraci řízení), je nepřezkoumatelné. Tento závěr krajský soud opřel především o skutečnost, že odůvodnění rozhodnutí žalovaného spočívá toliko ve vztahu k pozemku žalobce parc. č. 1296/1 (lesní pozemek), kterého se však námitky žalobce ve skutečnosti netýkají. Krajský soud tedy vyhodnotil, že se žalovaný z obsahového hlediska s námitkami žalobce vypořádal řádně, nicméně se nezabýval okolnostmi, které jsou předmětem sporu, a tím zatížil své rozhodnutí procesní vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Samotnou nepřezkoumatelnost tak krajský soud shledal v nevypořádání se s námitkami k pozemku, kterého se, dle jeho mínění, tyto skutečně týkají, a to pozemku st. parc. č. 350.

II. Kasační stížnost žalovaného a vyjádření žalobce

pokračování

[6] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) ve včasné podané kasační stížnosti uplatnil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[7] Stěžovatel předně namítl, že krajský soud při vydání napadeného rozsudku zásadně pochybil, když překročil meze žalobních bodů. Dále stěžovatel tvrdil, že je tento rozsudek nesrozumitelný a trpí nedostatkem důvodů, tedy jej považoval za nepřezkoumatelný.

[8] Jestliže krajský soud vyhodnotil, že v rámci správního řízení nedošlo k řádnému vypořádání všech odvolacích námitek žalobce, a prohlásil z tohoto důvodu napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné, pak s tímto stěžovatel důrazně nesouhlasí, jelikož z obsahu odvolání i žaloby podané ke krajskému soudu je zcela zřejmé, že se uplatněné námitky vztahují k pozemku parc. č. 1296/1, který je navíc v samotném odvolání takto přímo označen. Pokud by totiž žalobce brojil proti stavbě z důvodu obav z ekologické zátěže na pozemku st. parc. č. 350, bezpochyby by touto ekologickou zátěží byl zasažen i pozemek parc. č. 1296/1, který s realizovanou stavbou bezprostředně sousedí. Navíc podkladovými materiály výše uvedenými, resp. užitými ve stavebním řízení, byla ekologická zátěž stavby ve vztahu pozemku parc. č. 1296/1 vyloučena, z čehož implicitně vyplývá i vyloučení takové zátěže na pozemek st. parc. č. 350 nacházející se až za pozemkem sousedícím bezprostředně s plánovanou stavbou. Tím, že se krajský soud zabýval pozemkem st. parc. č. 350 namísto v odvolání a žalobě jasně uvedeného pozemku parc. č. 1296/1, překročil meze žalobních bodů nepřiměřeným způsobem. Krajský soud tak stěžovateli prakticky vytkl to, že přezkoumal rozhodnutí stavebního úřadu v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jak mu příkazuje § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a zejména pak speciální právní úprava § 89 odst. 1 stavebního zákona. Obdobně měl podle názoru stěžovatele postupovat i krajský soud na základě § 75 odst. 2 s. ř. s., který tak ovšem neučinil, přičemž tímto postupem překročil meze žalobních bodů.

[9] Závěrem kasační stížnosti stěžovatel dodal, že vlastnické právo k pozemku st. parc. č. 350, ke kterému se podle krajského soudu vztahovaly námitky uvedené v podaném odvolání žalobce, nebylo důvodem, pro který byl žalobce účastníkem stavebního řízení. Žalobcova práva k tomuto pozemku totiž nebyla označena jako stavbou přímo dotčená.

[10] Na základě výše uvedeného tak stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu se závazným právním názorem k dalšímu řízení.

[11] Žalobce se ke kasační stížnosti vyjádřil podáním ze dne 13. 10. 2016, když Nejvyššímu správnímu soudu navrhl ukončit řízení ve věci, jelikož odstupuje od dalšího pokračování uvedeného sporu a vzdává se všech nároků přiznaných mu napadeným rozsudkem.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[13] K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku poukazuje Nejvyšší správní soud na svou ustálenou judikaturu, podle které jsou „rozhodnutí nepřezkoumatelná ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., pokud postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, dále která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výroky

jsou v rozporu s odůvodněním, která neobsahuje vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130). Z rozsudku musí být dále patrné, jak se správní soud vypořádal se vznesenými žalobními body a k nim vztahující se žalobní argumentaci. „Pokud by přezkoumávané rozhodnutí vůbec neobsahovalo odůvodnění nebo by nereflektovalo na žalobní námítky, mělo by tímto za následek jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 7 Afs 112/2013 - 36). Ačkoliv stěžovatel v kasační stížnosti namítá překročení žalobních bodů v rámci rozhodnutí krajského soudu a tím způsobenou nepřezkoumatelnost jeho rozsudku, nutno podotknout, že k naplnění takového pochybení nedošlo. Krajský soud se totiž, stejně jako stěžovatel, ve svém rozsudku zabýval oběma předmětnými pozemky v jejich vzájemné souvislosti, přičemž je chápal jako určitý celek či komplex stavbou dotčený. Nejvyšší správní soud pak v této souvislosti odkazuje na rozsudek ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, v němž vyslovil závěr, že „přepjatý formalismus při posuzování náležitosti žaloby naprosto neodpovídá principu materiálního právního státu, ani samotnému poslání správního soudnictví“. V daném případě proto nebylo na místě, aby byl rozsudek krajského soudu shledán nepřezkoumatelným, a to z důvodu, že žalobní námítky nespécifikovaly nemovitou věc konkrétně jako pozemek st. parc. č. 350, ale jako druhý z předmětných pozemků. Skutečnost, že se odůvodnění napadeného rozsudku vztahuje především k pozemku st. parc. č. 350 neuvedeného v žalobě, pak nepostačuje k tvrzení překročení žalobních bodů krajským soudem.

[14] Z judikatury Nejvyššího správního soudu dále vyplývá, že „není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobceva advokáta“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2015, č. j. 4 As 77/2015 - 35). I když se tedy mohou argumenty obsažené v odůvodnění napadeného rozhodnutí stěžovateli jevit právě jako ono vybírání skutečností, které žalobu podporují, není takový výklad stěžovatele v daném případě přílehlavý, neboť krajský soud se pozemkem st. parc. č. 350 zabýval zejména z toho důvodu, že právě tento byl předmětem původních námitek vznesených v rámci stavebního řízení - tudíž v souladu se zásadou koncentrace řízení typickou pro správní řízení, obecně upravenou v § 82 odst. 4 správního řádu a ve stavebním zákoně jako *lex specialis* v § 89 odst. 1.

[15] V napadeném rozsudku krajský soud také uvedl, že ačkoliv je pozemek parc. č. 1296/1 (ve vlastnictví žalobce) se stavbou přímo sousedící, nebylo úkolem stěžovatele zabývat se vlivem stavby na tento pozemek nad zákonem povinný rámec, pokud to žalobce nežádal. Zde je však třeba poukázat na skutečnost ryze formální, a to, že v obsahu podaného odvolání i následné žaloby uvádí žalobce toliko pozemek parc. č. 1296/1, přičemž pozemek st. parc. č. 350, kterého se dle krajského soudu námítky žalobce od počátku řízení týkaly, není v obsahu těchto podání uveden. Nejvyšší správní soud nicméně považuje za nutné odhlédnout od nazírání na žalobceva podání a rozhodnutí stěžovatele čistě ve smyslu formálním a zamyslet se hlouběji a konkrétně nad podstatou řešené věci. Jádrem sporu je zde vliv plánované stavby na sousední pozemky ve vlastnictví žalobce. V tomto kontextu je možné poukázat na skutečnost, že Ústavní soud ve svém rozhodnutí vyjádřil tendenci k extenzivnímu výkladu pojmu sousední pozemek (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, Pl. ÚS 19/99). Mimo to je třeba nazírat na oba žalobcevy pozemky jako na funkční celek, který by mohl být stavbou dotčen. Nelze oddělovat jeden od druhého, pokud se oba nachází v těsné blízkosti zamýšlené stavby a jsou navíc vzájemně propojeny. Proto není na místě poukazovat na pouhá číselná označení předmětných pozemků, ale chápat je z obsahu žalobcem vznesených námitek a odůvodnění stěžovatele jako již shora uvedený funkční celek či komplex, který bude stavbou dotčen. Stěžovatel tedy nemohl pochybit, když odůvodnění svého rozhodnutí vztáhl věcně k pozemku zmíněnému v odvolání žalobce, jelikož se tímto vypořádal s vlivem stavby na oba předmětné pozemky ve vlastnictví žalobce jako jednotného stavbou dotčeného území.

pokračování

[16] Námitky uvedené v jakékoliv fázi řízení před správními orgány či správními soudy nelze chápat pouze formalisticky, ale je nutné nahlížet na ně podle jejich obsahu a podstaty a zkoumat je v širším kontextu toho, o co ve věci jde. V případě, že se tedy stěžovatel dostatečně vypořádal s namítanou ekologickou zátěží ve vztahu k pozemku parc. č. 1296/1 uvedenému v odvolání (tj. lesnímu pozemku přímo přiléhajícímu ke stavbě a ležícímu „mezi“ stavbou a pozemkem st. parc. č. 350), vyjádřil se tímto zároveň i k takové zátěži pozemku st. parc. č. 350 jako pozemku vzdálenějšímu od stavby samotné a pozemku, k němuž se vztahovaly původní námitky. Krajský soud tudíž neměl důvody svědčící pro závěr, že napadené rozhodnutí stěžovatele je nepřezkoumatelné, a tedy ani k jeho zrušení.

[17] Podle § 82 odst. 4 a v souvislosti s § 50 odst. 3 správního řádu, které pro správní řízení v určité míře zakotvují zásadu koncentrace a omezení rozsahu přezkumu prvostupňového rozhodnutí odvolacím orgánem, a speciálního ustanovení § 89 odst. 1 stavebního zákona bylo úkolem stěžovatele v odvolacím řízení přihlídnout zásadně jen k námitkám vzneseným ve stavebním řízení před stavebním úřadem, nikoliv přihlížet ke skutečnostem uvedeným později, tj. námitkám vztahujícím se k pozemku parc. č. 1296/1, u nichž nebyla naplněna díkce zákona, jelikož se nejednalo o skutečnosti, které nemohl žalobce uplatnit dříve. Krajský soud pak měl především zjistit a přezkoumat, zda podklady stavebního řízení a zejména argumentace obsažená v rozhodnutí stěžovatele a stavebního úřadu odpovídají na námitky vznesené žalobcem v rámci koncentrace řízení podle shora uvedených ustanovení. Krajský soud postupoval správně, poukázal-li na formální nesrovnalost stěžovatele v obsahu odůvodnění jeho rozhodnutí. Stěžovatel se v něm nevyjadřoval k žalobcovým námitkám týkajícím se pozemku st. parc. č. 350, které žalobce uplatnil v rámci koncentrace řízení, ale zabíral se vlivem stavby na pozemek parc. č. 1296/1 uvedený až v samotném odvolání. Nicméně výsledkem hodnocení věci krajským soudem měl být závěr, že stěžovatel nepochybil, pokud vypořádal námitky ve vztahu k pozemku parc. č. 1296/1, který je situován mezi pozemkem st. parc. č. 350 (předmětem původních námitek) a zamýšlenou stavbou, neboť jak již bylo výše několikrát konstatováno, předmětné pozemky bylo nutné pro účely umístění stavby pojímat jako jeden funkční celek. V daném případě tak nebyl důvod ke zrušení napadeného rozhodnutí rozsudkem krajského soudu.

[18] Pokud se stěžovatel zabýval pozemkem parc. č. 1296/1 uvedeným až v žalobcově odvolání, který navíc bezprostředně sousedí se zamýšlenou stavbou, nebylo možné označit jeho rozhodnutí jako nepřezkoumatelné, jelikož vliv stavby na tento pozemek je obdobný, ne-li větší než na pozemek st. parc. č. 350, jehož se týkaly námitky řádně vznesené v rámci koncentrace stavebního řízení. Stěžovatel se tak implicitně vypořádal s ekologickou újmou k oběma předmětným pozemkům, které pojal jako onen funkční celek.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedeného dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. V souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. proto zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud bude v dalším řízení vázán výše uvedeným právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Zásadně nic proto krajskému soudu nebrání věcnému vypořádání se s žalobními námitkami.

[20] Ve věci Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[21] V novém rozhodnutí ve věci krajský soud podle § 110 odst. 3 s. ř. s. 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 30. listopadu 2016

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu