



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobců **a) S. S. a b) M. S.**, zastoupených JUDr. Jiřím Bönischem, advokátem se sídlem Ječná 29a, 621 00 Brno, proti žalovanému **Magistrátu města Brna**, se sídlem Malinovského nám. 3, 601 67 Brno, proti rozhodnutí ze dne 27. 11. 2001, č. j. OÚSŘ U 01/48407/Bo/Wi, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 3. 2007, č. j. 31 Ca 125/2006 - 21,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8. 3. 2007, č. j. 31 Ca 125/2006 - 21, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 27. 11. 2001 zamítl žalovaný odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části Brno – Bystrc (dále jen „stavební úřad“) ze dne 20. 9. 2001, jímž byla k žádosti stavebníka, Ing. M. R., umístěna a povolena stavba rodinného domu v ulici P. M. h. na pozemcích parc. č. 1538/2 a 1509/1 v k. ú. B.

Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně; ten žalobě vyhověl, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku vytkl krajský soud žalovanému nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů: žalovaný totiž pominul hodnotit návrh na umístění stavby a vydání stavebního povolení ve vztahu k sousedním nemovitostem ve vlastnictví žalobců z pohledu jeho důsledků v území.

Ke kasační stížnosti žalovaného Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 9. 3. 2006, č. j. 1 As 11/2005 - 64, rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, jelikož ze správního spisu vyplynulo, že se žalovaný návrhem na umístění stavby ve vztahu k sousedním nemovitostem (pozemkům) žalobců zabýval i z hlediska důsledků požadovaného

opatření v území a sama úspornost jeho hodnotících úvah za daných skutkových okolností není té intenzity, že by byla schopna založit nepřekoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů.

Krajský soud tedy pokračoval v řízení a v záhlaví označeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného opět zrušil, a to pro nedostatečně zjištěný skutkový stav.

Proti rozsudku krajského soudu brojil žalovaný další kasační stížností, v níž namítl, že se krajský soud neřídil při svém rozhodování závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v rozsudku ze dne 9. 3. 2006, č. j. 1 As 11/2005 - 64. Žalovaný proto opětovně odkázal na stanovisko, které uvedl v předchozí kasační stížnosti a dále uvedl, že § 8 odst. 2 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 137/1998 Sb., o obecně technických požadavcích na výstavbu, se výslovně vztahuje na rodinné domy, které mezi sebou vytvářejí volný prostor, nikoliv na případ rodinný dům a volný (nezastavěný) pozemek. Zkoumá se přitom možnost vlivu umísťované stavby na sousední pozemek podle stavu v době vydání rozhodnutí; zákon nedává možnost přihlížet k ničím nepodloženému záměru budoucí plánované zástavby sousedního pozemku.

Podle žalovaného je nutné umísťování staveb posuzovat individuálně s ohledem na jejich dopady do stabilizované plochy bydlení. V žádném případě nelze záležitost řešit pouze na základě stanoviska stavebního úřadu vepsaného dne 17. 9. 2001 do geometrického plánu. Rozdělením pozemku nedojde podle žalovaného ke změně jeho charakteru na pozemek stavební jenom tím, že je to záměrem jeho vlastníků.

Co je stavebním pozemkem vymezuje zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), tak, že se jím rozumí část území určená regulačním plánem nebo územním rozhodnutím k zastavění a pozemek zastavěný hlavní stavbou. Sporné pozemky se nacházejí v území, které je Územním plánem města Brna určeno pro funkci stabilizovaného bydlení čistého, jehož stávající účel a intenzita využití se nebude výhledově měnit, a proto lze jen těžko nalézt oporu pro závěr soudu o tom, že optimálním využitím území je jen takové jeho využití, které umožní maximalizovat počet staveb, jež lze na pozemcích v území umístit.

Žalovaný dále podrobně rozvedl, že rodinný dům Ing. R. (v současné době již realizovaný a zkolaudovaný) nevylučuje možnost stavby rodinného domu na sousedním pozemku žalobců; poukázal přitom na stavební zákon, vyhlášku č. 137/1998 Sb., jakož i na nově účinnou právní úpravu – vyhlášku č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území.

Konečně žalovaný uvedl, že dle § 36 odst. 1 a § 61 odst. 1 stavebního zákona podléhá územní i stavební řízení koncentrační zásadě. To znamená, že k námitkám uplatněným při ústním jednání, místním šetření nebo ve lhůtě stanovené stavebním úřadem v oznámení o zahájení řízení není možné přihlédnout až v odvolacím řízení. Neměl-li se žalovaný zabývat novými námitkami žalobců uplatněnými až v odvolání věcně, nemohl porušit zákon, pokud se jimi dle názoru krajského soudu zabýval nedostatečně. Žalovaný se v odůvodnění svého rozhodnutí předmětnými námitkami zabýval nad rámec svých zákonných povinností, a to především z důvodu přesvědčivosti rozhodnutí.

Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Brně a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobci ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedli, že nelze souhlasit s názorem žalovaného, že krajský soud nerespektoval závazný názor Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud totiž ve svém předcházejícím rozsudku přisvědčil žalovanému v tom, že napadené rozhodnutí žalovaného není nepřezkoumatelné; krajský soud však nyní zrušil rozhodnutí žalovaného z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Žalobci proto navrhli kasační stížnost zamítnout a uložit žalovanému povinnost zaplatit žalobcům náklady řízení.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud považuje za důležité zabývat se nejprve otázkou přípustnosti kasační stížnosti ve smyslu ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., podle něhož kasační stížnost není přípustná proti rozhodnutí, jímž krajský soud rozhodl znovu po té, kdy jeho původní rozhodnutí bylo Nejvyšším správním soudem zrušeno.

Žalovaný v tomto ohledu namítá, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2006, č. j. 1 As 11/2005 - 64, kde tento uvedl, že žalovaný se návrhem na umístění stavby ve vztahu k sousedním nemovitostem zabýval i z hlediska důsledků požadovaného opatření v území; krajský soud ve svém následném rozhodnutí dospěl k závěru opačnému, že návrh na umístění stavby nebyl posouzen z hlediska potřeby požadovaného opatření v území a jeho důsledků a z hlediska obecných požadavků na výstavbu. Se závěrem žalovaného o nerespektování předchozího závazného právního názoru krajským soudem nicméně zdejší soud nesouhlasí. V rozhodnutí o předchozí kasační stížnosti bylo totiž krajskému soudu především vytýkáno, že jeho závěr o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného není dostatečně odůvodněn (tedy závažná procesní vada). Krajský soud ve svém druhém rozsudku svou argumentaci rozšířil a pochybení žalovaného spatřoval v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu – nedostatku podkladů (což je kvalitativně jiný důvod než nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů – tj. nedostatek samotné argumentace správního orgánu v odůvodnění správního rozhodnutí). Jakkoliv krajský soud dříve vyslovený názor Nejvyššího správního soudu ve svém druhém rozsudku pro svou argumentaci nepoužil, nelze z tohoto důvodu dospět k závěru o přípustnosti další kasační stížnosti podle § 104 odst. 3 písm. a) věta za středníkem s. ř. s.

Nicméně smyslem uvedeného ustanovení o omezení přípustnosti kasačních stížností je zamezení opakování kasační stížnosti ze stejných důvodů, které by logicky nemohlo přinést jiný výsledek a vedlo by jen k protahování řízení. Nejvyšší správní soud považuje za vhodné v dalším odkázat na nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05, podle něž je možné novou kasační stížnost odmítnout podle § 104 odst. 3 písm. a) pouze v případě, že v předchozím řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud vyjádřil závazný právní názor týkající se posouzení věci samé. Podle Ústavního soudu „*vztáhnout však citované ustanovení též na případy, kdy Nejvyšší správní soud pouze vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení, resp. nedostatečně zjištěný skutkový stav (...), by ve svých důsledcích, v rozporu i s úmyslem zákonodárce, mohlo vést k naprosté zbytečnosti Nejvyššího správního soudu, neboť byl-li by výklad předestřený v projednávané věci Nejvyšším správním soudem přípustný, mohl by tento soud v každé projednávané věci vždy prvním kasačním rozhodnutím vytknout jakoukoli (třebas i malichernou) procesní vadu a poté v druhém kasačním řízení kasační stížnost odmítnout, a tím odmítnout i věcný přezkum naříkaného rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva*“. Ústavní soud

zde tedy postavil najisto, že omezení přípustnosti kasační stížnosti lze uplatnit pouze v případech, kdy již měl Nejvyšší správní soud možnost vyjádřit se k věci samé, tj. k výkladu hmotného práva; naopak byla-li předmětem první kasační stížnosti pouze otázka procesní (resp. zásadní vada řízení), není možné novou kasační stížnost týkající se věci samé bez dalšího odmítnout. V projednávaném případě se Nejvyšší správní soud v řízení o první kasační stížnosti vyslovil o nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů, což mu bránilo v dalším posouzení tohoto rozsudku z hlediska námitek žalovaného směřujících do věci samé. Směřuje-li pak právě projednávaná kasační stížnost opět do věci samé, nelze ji odmítnout poukazem na § 104 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť by se jednalo o zjevné odmítnutí spravedlnosti a porušení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Po vyřešení otázky přípustnosti se Nejvyšší správní soud zabýval podstatou věci samé. Kasační námitky žalovaného se rozpadají do dvou okruhů: první se týká zkoumání vlivu umísťované stavby Ing. R. na pozemky žalobců a otázky jejich dalšího využití; druhá námitka směřuje do uplatnění koncentrační zásady ve stavebním řízení. Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval druhou námitkou žalovaného a shledal ji důvodnou.

Podle § 36 odst. 1 stavebního zákona platí, že stavební úřad oznámí zahájení územního řízení dotčeným orgánům státní správy a všem známým účastníkům a nařídí ústní jednání spojené zpravidla s místním šetřením. Místo a den ústního jednání, případně místního šetření sdělí stavební úřad jeho účastníkům nejméně 15 dnů předem. Současně upozorní účastníky, že své námitky a připomínky mohou uplatnit nejpozději při ústním jednání, jinak že k nim nebude přihlédnuto. Obdobnou úpravu obsahuje i § 61 odst. 1 stavebního zákona pro stavební řízení, který navíc uvádí, že k připomínkám a námitkám, které byly nebo mohly být uplatněny v územním řízení nebo při projednávání regulačního plánu, jakož i územního plánu zóny nebo územního projektu zóny, se nepřihlíží.

Účel zakotvení koncentrační zásady v územním a stavebním řízení lze spatřovat ve snaze zákonodárce stanovit určité limity stavebního řízení, zamezit neustálému generování nových námitek, které by ve svém důsledku mohly zcela zabránit jakékoliv stavební činnosti. Koncentrace řízení ve věcech stavebních již byla několikrát předmětem výkladu správních soudů. Již prvorepublikový Nejvyšší správní soud judikoval, že „řízení o povolení k stavbě ovládáno je přísnou zásadou koncentrační, že všechen skutkový materiál pro rozhodnutí závažný musí být zjištěn při stavební komisi samé, a že stavební úřad rozhoduje o žádosti za stavební povolení může přihlížeti jen k těm skutkovým okolnostem a k těm námitkám, které při stavební komisi byly zjištěny resp. vzneseny. Co platí pro stavební úřad I. stolice, musí však důsledkem oné koncentrační zásady nutně platiti také pro úřad nadřízený, který rozhoduje ve věci postupu instančním. Nemůže tedy vyšší instance rozhodujíc o opravných prostředcích proti stavebnímu povolení vznesených rozhodovati na základě jiného skutkového stavu, než který byl zjištěn při stavební komisi, a nemůže tedy přirozeně bráti zřetel ani na pozdější změny jeho, tedy na okolnosti, které nastaly teprve po stavební komisi během rekursního řízení, ani na námitky interesentů, které nebyly vzneseny již při stavební komisi“ (náleze ze dne 26. 11. 1924, č. 4155). Ze současné judikatury je vhodné pro přiblížení smyslu výše uvedených ustanovení uvést rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 2. 7. 2002, č. j. 5 A 156/2000 - 25 (in Soudní judikatura ve věcech správních č. 4/2002): „(...) jestliže tedy lze námitky a připomínky k navržené stavbě uplatnit jen koncentrovaně, tj. při nařízeném ústním jednání, místním šetření nebo ve stanovené lhůtě (§ 36 odst. 1, 2 stavebního zákona), a později k nim nebude přihlédnuto, není je možné účinně uplatnit v odvolání. Výjimkou by byl pouze případ, kdy by k tomu účastník řízení byla odňata

možnost nesprávným postupem stavebního úřadu (neoznámení zahájení řízení, oznámení zahájení řízení veřejnou vyhláškou bez splnění zákonných podmínek k takovému postupu, neupozornění na možnost podání námitek a připomínek, neupozornění na zásadu koncentrace řízení- tedy na neúčinnost opožděných námitek a připomínek, nedodržení zákonných lhůt, apod.)“. Krajský soud v Hradci Králové potom výklad dále rozvinul, když ve svém rozsudku ze dne 18. 11. 2003, č. j. 52 Ca 1/2003 - 77 (publikováno pod č. 88/2004 Sb. NSS), uvedl, že „pouze v případě, že obsahem uplatněné námítka bude tvrzení o porušení kogentního předpisu hmotného nebo procesního práva, je správní orgán povinen se námitkou zabývat i v případě, že byla uplatněna po marném uplynutí lhůty“. K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že k narušení zásady koncentrační by byl odvolací správní orgán oprávněn i v případě nicotnosti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Ze spisového materiálu předloženého žalovaným vyplývá, že dne 22. 8. 2001 zahájil stavební úřad sloučené územní a stavební řízení v předmětné věci a současně nařídil k ústní jednání na den 7. 9. 2001 na místě samém. Na tomto jednání vznesl žalobce a) dvě námítka: jednak trval na dodržení vzdálenosti rodinného domu Ing. R. od hranic pozemku v délce 3,5 m a dále nesouhlasil s provedením terasy tak, jak je navržena v druhém patře zamýšlené stavby z důvodu narušování soukromí. Ve věci druhé námítka svolal stavební úřad na den 19. 9. 2001 jednání, na němž došlo mezi žalobcem a) a Ing. R. k dohodě; námitka týkající se vzdálenosti stavby od hranice pozemku však vyřešena nebyla. Následně dne 21. 9. 2001 vydal stavební úřad stavební povolení, v němž námitku vzdálenosti stavby od hranic pozemku zamítl. V odvolání proti tomuto rozhodnutí pak žalobci namítli, že novostavbu rodinného domku nelze umístit bez porušení § 8 odst. 2 vyhlášky č. 137/1998 Sb. tím dochází k znehodnocení stavební parcely ve vlastnictví žalobců. K tomu přiložili kopii geometrického plánu rozdělení svého pozemku parc. č. 1540 na parc. č. 1540/1 a parc. č. 1540/2 s kladným vyjádřením vedoucího stavebního úřadu, že se jedná o stavební parcely. Konečně ještě v odvolání uvedli, že považují za nutné vypracování zástavbové studie na ulici P. M. h., čímž by se mohlo do budoucna zabránit upřednostnění jednoho stavebníka vůči druhému.

Z uvedeného lze dovodit, že žalobci uplatnili při ústním jednání námitku týkající se vzdálenosti stavby Ing. R. od hranic pozemku, byť její bližší zdůvodnění nelze se správního spisu zjistit. S touto námitkou lze spojit v odvolacím vyjádření uplatněné námítka týkající se porušení vyhlášky 137/1998 Sb. a eventuálně i námitku znehodnocení pozemku ve vlastnictví žalobců (s těmito námitkami se ostatně žalovaný dostatečně vypořádal). Nově však byl v odvolání uplatněn požadavek na vypracování zástavbové studie, jakož i předložení geometrického plánu, jímž měli žalobci zřejmě v úmyslu prokázat svůj záměr na zastavění svého pozemku rodinným domem. V souladu s výše uvedenou koncentrační zásadou pak neměl žalovaný oprávnění se s posledními dvěma zmiňovanými námitkami žalobců v odvolacím řízení zabývat. Pokud tak učinil, dopustil se vady řízení; tuto vadu ovšem nelze považovat za natolik závažnou, aby mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného i s ohledem na skutečnost, že svým jednáním žalovaný nikterak nemohl zkrátit práva žalobců.

Jestliže však krajský soud založil své rozhodnutí na tom, že záměr žalobců zastavět sousední pozemek je podložen, když „od počátku řízení tvrdí, že oba pozemky rozdělené geometrickým plánem mají sloužit k zastavění rodinnými domy“, je rozhodnutí soudu nesprávné, neboť geometrický plán a námitka s ním spojená byla předložena až v odvolacím řízení. Stanoví-li zákon pro určitou fázi správního řízení zásadu koncentrace, není možné tuto zákonnou bariéru prolamovat při soudním přezkumu správního rozhodnutí. Opačný názor by totiž vedl k tomu, že jakékoliv snahy zákonodárce o koncentrování

správního řízení by byly ve svém důsledku zcela zbytečné: účastníci řízení by vždy mohli uplatnit jakékoliv námitky až v řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí. Jestliže tedy žalobci napadli rozhodnutí stavebního úřadu námitkou, kterou neuplatnili při ústním jednání, není soud oprávněn na základě takové námitky rozhodnutí žalovaného zrušit, neboť by tím popřel zásadu koncentrace řízení obsaženou ve stavebním zákonu; to však neplatí, pokud správní orgán poruší kogentní hmotněprávní a procesněprávní ustanovení zákona, jakož i v případě nicotnosti správního rozhodnutí. Tyto výjimky však v projednávaném případě nenastaly; předmětem sporu byla námitka ryze skutková.

Avšak i v případě, kdy by byl geometrický plán o rozdělení pozemku žalobců na pozemky dva předložen včas v souladu s koncentrační zásadou, nebylo by možno z tohoto dokumentu mít za prokázán záměr žalobců umístit a postavit na předmětném pozemku rodinný dům či jinou stavbu: geometrický plán znázorňuje pouze rozdělení pozemku žalobců, není územním rozhodnutím o umístění stavby a nemůže sám o sobě změnit charakter pozemku žalobců na pozemek stavební. Argumentovat nelze ani textem, který je do geometrického plánu vepsán pracovníkem stavebního úřadu, tj. že parcely ve vlastnictví žalobců jsou dle platného územního plánu určeny pro výstavbu rodinných domů umístěných v souladu s obecnými technickými požadavky. Tento text je pouze odpovědí na žádost žalobců o vyjádření z územního hlediska k zamýšlené výstavbě dvou rodinných domů na předmětných parcelách. Rozhodně však nelze z uvedené poznámky dovozovat, že sami žalobci opravdu předmětné rodinné domy postaví, resp. je hodlají závazně postavit.

Závěr o této námitce žalovaného pak implikuje závěr o důvodnosti i jeho ostatních námitek: krajský soud žalovanému vytýkal, že nepřihlížel dostatečně charakteru pozemku žalobců, nehodnotil veškeré znaky tohoto pozemku a nepřihlédl k tomu, že by se tento pozemek stavebním pozemkem mohl stát. Taková argumentace však není správná. Jak vyplývá ze správního spisu, žalovaný i stavební úřad se charakterem pozemku zabývaly, a to ze všech kritérií, které jim ukládá stavební zákon včetně posouzení souladu s Územním plánem města Brna (podrobněji se k tomu zdejší soud vyjádřil již ve svém předchozím rozsudku). Rovněž je nutno přisvědčit žalovanému, že způsob, jakým byl dům Ing. R. povolen a realizován, umožňuje žalobcům stavbu rodinných domů, a to i s ohledem na výjimečná ustanovení týkající se vzájemných odstupů staveb obsažená ve vyhlášce č. 137/1998 Sb. (převzatá i do nové prováděcí úpravy – vyhlášky č. 501/2006 Sb.). Nejvyšší správní soud proto neshledává za důvodnou ani jednu výtku, kterou krajský soud ve svém v pořadí již druhém rozsudku vůči žalovanému vyslovil. Žalovaný zjistil skutkový stav dostatečně ke dni rozhodování o žádosti Ing. R.; zdejšímu soudu pak není jasné, jaký význam by mělo nové místní šetření (které ostatně v této věci proběhlo již na počátku), jež krajský soud žalovanému ve svém rozsudku uložil.

Nejvyšší správní soud si je vědom citlivosti problematiky výstavby a sousedských vztahů s ní souvisejících. Rozhodně nelze rozhodovací činností soudů navodit stav, kdy z několika sousedících potencionálních stavebníků by ten, který by započal se stavbou své nemovitosti jako první, měl volnou cestu a ostatní by byli nuceni se mu poté přizpůsobit. Na druhou stranu není možné ani akceptovat situaci šikanózního zneužívání práva vlastníky sousedních nemovitostí, která by nakonec znemožnila realizaci jakékoliv stavby. Při hledání rovnováhy mezi zájmy obou stran pak zvláště v územním a stavebním řízení platí zásada *vigilantibus iura scripta sunt*, tedy jen bdělým náleží práva, která nachází svou realizaci i ve výše zmiňovaném principu koncentrace řízení, jež jsou povinny respektovat i správní soudy.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zrušil napadené rozhodnutí Krajského soudu v Brně a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž bude krajský soud vázán názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu, tedy při svých úvahách nebude vycházet z geometrického plánu předloženého žalobci až v odvolacím řízení, při posuzování věci vyjde ze skutkového stavu zjištěného správním orgánem prvního stupně a bude respektovat zásadu koncentrace správního řízení. V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 24. října 2007

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu