



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **NESEHNUTÍ Brno**, IČ 70288950, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 18, Brno, zastoupeného Mgr. Luděkem Šikolou, advokátem se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, odbor územního a stavebního řízení, se sídlem Malinovského nám. 3, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 8. 2007, č. j. OÚŠŘ U 07/33677/Bá, o umístění stavby, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **QARY, s.r.o.**, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 1844/28, Brno, zastoupené Mgr. Pavlem Barešem, advokátem se sídlem Panská 12/14, Brno, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 3. 2009, č. j. 30 Ca 291/2007 - 111, ve znění opravných usnesení ze dne 8. 6. 2009, č. j. 30 Ca 291/2007 - 137, a ze dne 22. 2. 2010, č. j. 30 Ca 291/2007 - 160,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 3. 2009, č. j. 30 Ca 291/2007 - 111, ve znění opravných usnesení ze dne 8. 6. 2009, č. j. 30 Ca 291/2007 - 137 a ze dne 22. 2. 2010, č. j. 30 Ca 291/2007 - 160, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný [dále též „stěžovatel 1“)“] kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Tímto

rozhodnutím stěžovatel 1) zamítl odvolání žalobce směřující proti prvostupňovému rozhodnutí stavebního odboru Úřadu městské části města Brna, Brno - Líšeň, jímž bylo rozhodnuto o umístění stavby „Bytové domy a ubytovna ul. Horníkova, Brno - Líšeň“.

Dle stěžovatele 1) je napadený rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a trpí i jinou vadou řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel 1) namítá, že krajský soud zrušil napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání, aniž odůvodnil, mohlo-li mít procesní pochybení za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Rozhodnutí stěžovatele 1) bylo soudem zrušeno s odůvodněním, že se nevypořádal s jednotlivými odvolacími námitkami, ale krajský soud se soustředil pouze na jedinou námitku, a to vedení dopravního napojení přes plochy ZO (plochy městské zeleně ostatní, dále jen „plocha ZO“), a k ostatním se odmítl vyjádřit. Stěžovatel 1) se v této souvislosti neztotožňuje se závěry krajského soudu a poukazuje na skutečnost, že se s námitkou dopravního napojení přes plochy městské zeleně vypořádal. V tomto směru odkazuje na str. 13 prvostupňového rozhodnutí a na str. 6 a 7 rozhodnutí o odvolání. Dále uvádí, že není povinen rozsáhle rozebírat veškeré odvolací námitky, což ve své judikatuře potvrzuje i Nejvyšší správní soud. Dle stěžovatele 1) to byl naopak krajský soud, kdo porušil svou zákonem stanovenou povinnost zabývat se všemi žalobními námitkami, pokud se po vypořádání s jednou námitkou již dalším nevěnoval. Za takové procesní situace stěžovatel 1) nemůže dostát své povinnosti respektovat v dalším řízení názor vyslovený soudem ve zrušujícím rozsudku, jeho další rozhodnutí může být opět zatíženo vadou. Vzhledem k tomu, že žalobou napadené rozhodnutí stěžovatele 1) nebylo nepřezkoumatelné v celém rozsahu, nebyl krajský soud shledáním důvodnosti jedné ze žalobních námitek zbaven své povinnosti vypořádat se i s ostatními vznesenými námitkami (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Stěžovatel 1) rovněž požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, neboť při absenci právního názoru ve zrušovacím rozsudku krajského soudu není schopen ve věci rozhodnout v mezích stanovených zákonem.

Proti v záhlaví označenému rozsudku se kasační stížností bránila také osoba zúčastněná na řízení [dále též „stěžovatel 2“], podávající kasační stížnost ze stejných právních důvodů, tj. z důvodu nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu a vad řízení před soudem, které mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Shodně se stěžovatelem 1) namítá, že krajský soud se nevypořádal se všemi žalobními námitkami a omezil se pouze na otázku vedení dopravního napojení přes plochy ZO. Dále se stěžovatel 2) vyjadřuje k jednotlivým skutkovým otázkám a dovozuje, že předmětná stavba byla napadeným rozhodnutím žalovaného – stěžovatele 1) umístěna v souladu se zákonem.

Krajský soud se v odůvodnění svého rozhodnutí vyslovil k námitkám týkajícím se účastenství žalobce ve správním řízení a potvrdil jeho postavení účastníka i oprávnění vznášet námitky, dle kterých se správní orgány nevypořádaly s veškerými jím uplatněnými odvolacími body. Následně krajský soud konstatoval, že žalobce byl oprávněn namítat, že vedení příjezdové komunikace do lokality napříč stabilizovanou plochou ZO není v souladu s územním plánem, protože touto skutečností mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. K oprávněnosti podání ostatních námitek se nevyjádřil. Krajský soud následně dospěl k závěru, že stěžovatel 1) (žalovaný) se v napadeném rozhodnutí o odvolání nedostatečně vypořádal s námitkou, že do funkční plochy ZO nelze umístit stavbu příjezdové komunikace ke stavbě bytového domu a ubytovny, umístěné v ploše SO (smíšená plocha obchodu a služeb). Po vyslovení důvodnosti námítka ohledně sporného umístění dopravního napojení krajský soud konstatoval, že bylo shledáno porušení procesního práva žalobce, a proto bylo napadené rozhodnutí zrušeno. Ostatními žalobními námitkami se již krajský soud nezabýval.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Stěžovatelé opírají kasační stížnost o důvody vymezené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. namítají nepřezkoumatelnost rozhodnutí a vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Dle názoru Nejvyššího správního soudu není důvodná námitka stěžovatele 1), že se v rozhodnutí o odvolání s otázkou přípustnosti umístění komunikace na ploše s funkčním využitím ZO náležitě vypořádal. Nejvyšší správní soud přisvědčil závěru uvedenému v rozsudku krajského soudu, dle kterého stěžovatel 1) této povinnosti nedostál. V kasační stížnosti stěžovatel 1) odkazuje na stranu 6 a 7 rozhodnutí o odvolání, kde však vypořádání se s výše uvedeným odvolacím bodem v potřebné podobě nelze nalézt. Je zde pouze obecně uvedeno, že stavba byla umístěna v souladu s Územním plánem města Brna, neboť vzájemné hranice stabilizovaných ploch a jejich hranice s návrhovými plochami nejsou vymezeny závazně a lze je přiměřeně zpřesňovat úpravami vycházejícími z vlastností funkčních ploch, které podstatně nezmění uspořádání území. Toto konstatování není odpovědí na konkrétní námitku ohledně nepřípustnosti umístění dopravního napojení na ploše ZO. Spornost tohoto řešení byla v řízení konstatována, například ve Stanovisku Odboru územního plánování a rozvoje Magistrátu města Brna ze dne 15. 6. 2007 k záměru umístění stavby, kde je výslovně uvedeno: „*Nestandardní je vedení příjezdové komunikace do lokality z ulice Molákovy napříč stabilizovanou plochou ZO; vzhledem k tomu však, že jiná možnost prakticky neexistuje, je narušení plochy ZO v nezbytně nutném rozsahu akceptovatelné.*“ Je tedy zřejmé, že se jednalo o

otázku, kterou správní orgány v řízení byly povinny řešit a zaujmout k ní konkrétní stanovisko, jež mělo být součástí odůvodnění vydávaných rozhodnutí. Žalobce námitku tohoto obsahu vznášel od počátku své účasti v řízení a tím spíše bylo povinností prvostupňového správního orgánu i stěžovatele 1) se k ní srozumitelně a jednoznačně vyjádřit. Takovým vyjádřením je míněno vyslovení názoru, zda umístění dopravního napojení je či není v rozporu s funkčním využitím plochy ZO, případně, proč tento rozpor lze v tomto konkrétním případě překlenout, za jakých podmínek, z čeho to vyplývá. Toto odůvodnění musí být součástí napadeného rozhodnutí jakožto správního aktu zakládajícího práva a povinnosti; případná absence části odůvodnění nemůže být zhojena uvedením příslušných důvodů v jiných podáních, například ve vyjádření k žalobě či ke kasační stížnosti (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71, dostupný na www.nssoud.cz). Krajský soud tedy posoudil v souladu se zákonem, že odůvodnění námítky týkající se rozporu umístění dopravního napojení na ploše ZO není v náležité podobě součástí prvostupňového ani napadeného správního rozhodnutí.

Žalobce v žalobě dále namítal, že stěžovatel 1) se v napadeném rozhodnutí vůbec nevypořádal s jeho námitkami, podle kterých nebylo o úpravě směrné části územního plánu rozhodnuto příslušným orgánem, jimiž zpochybnil umístění stavby též na plochy ZO, OS a DTA a dále, že nebyl správně vyhodnocen výpočet indexu podlažních ploch. Další skupina námitek se týkala neprovedení zjišťovacího řízení dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (EIA).

Krajský soud však po vyslovení důvodnosti námítky ohledně sporného umístění dopravního napojení v ploše ZO konstatoval, že ostatními žalobními námitkami se již zabývat nebude. Tento přístup napadají oba dva stěžovatelé v kasačních stížnostech a Nejvyšší správní soud se s jejich námitkami ztotožnil. Povinností správního soudu v řízení dle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního, je přezkoumat napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Krajský soud je tedy v řízení o žalobě povinen vyrovnat se se všemi řádně uplatněnými žalobními námitkami, tj. uvést, zda je shledal důvodnými či nikoliv a z jakých důvodů. Pokud některou z žalobních námitek nelze věcně přezkoumat, pak je správní soud povinen v odůvodnění svého rozhodnutí uvést, v čem spočívá překážka meritorního přezkumu takové námítky. Legitimním důvodem odmítnutí přezkumu řádně uplatněných žalobních námitek nemůže být bez dalšího vyslovení důvodnosti jedné z nich, ani částečná nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Nelze sice vyloučit případy, kdy krajský soud shledá nezákonnost napadeného rozhodnutí na základě jedné ze žalobních námitek, či jeho dílčí nepřezkoumatelnost, a nebude mít za to, že vzhledem k povaze této vady již není možné přezkoumat důvodnost ostatních vznesených námitek. Může se například jednat o případy, kdy se správní orgán dopustí prvotního zásadního pochybení, které má vliv na zákonnost všech úkonů provedených v řízení a do odstranění tohoto pochybení nelze posuzovat věcnou stránku těchto úkonů; případně se může

jednat o nepřezkoumatelnost stěžejní úvahy, od které se dále odvíjejí všechny ostatní závěry správního orgánu v dané věci. V takových případech je však správní soud povinen řádně odůvodnit, proč v dané věci nemůže postupovat dle § 75 odst. 2 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud se k podobné otázce shodně vyjádřil například v rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, publikovaném pod č. 1566/2008 Sb. NSS, v němž uvedl: *„Důvod nepřezkoumatelnosti rozhodnutí odvolacího orgánu posuzujícího více oddělitelných skutkových nebo právních otázek může být [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] dán i toliko ve vztahu k některým z nich. Ostatní oddělitelné skutkové nebo právní otázky krajský soud přezkoumá vždy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci“.* Dále rozšířený senát v citovaném rozhodnutí konstatoval: *„Krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (podobně též Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti) není oprávněn vyhnout se hodnocení těch skutkových a právních otázek, které, jelikož se jimi orgán či soud, jehož rozhodnutí se přezkoumává, v potřebné míře zabýval, samy o sobě předmětem přezkumu být mohou, poukazem na to, že ve vztahu k jiným skutkovým či právním otázkám, od předchozích oddělitelným, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné... Nejvyšší správní soud podotýká, že zabývat se těmito oddělitelnými otázkami je nutno jen tehdy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci (či lze-li vzhledem k okolnostem rozumně předpokládat, že takový význam mít bude). Pokud se však s ohledem na dosavadní výsledky řízení, povahu věci či z jiných důvodů stávají v důsledku zrušovacího rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost některé skutkové a právní otázky (a k nim směřující žalobní či stížní námitky) bezpředmětnými, není nutno se jimi zabývat; postačí toliko zdůvodnit, proč je má soud v daném řízení nadále za bezpředmětné.“*

V projednávané věci krajský soud svou rezignací na vypořádání všech žalobních námitek nijak neodůvodnil. Nejvyšší správní soud přitom již v minulosti opakovaně ve svých rozhodnutích vyjádřil závěr, že pokud krajský soud opomene v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat některou ze žalobních námitek, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné 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). Žalobce učinil předmětem řízení o žalobě i další sporné okruhy problémů, které s posouzením dopravního napojení na ploše ZO bezprostředně nesouvisí, tyto otázky (o úpravě směrné části územního plánu nebylo rozhodnuto příslušným orgánem; zpochybnění umístění stavby též na plochy ZO, OS a DTA; nesprávné vyhodnocení výpočtu indexu podlažních ploch; neprovedení zjišťovacího řízení dle zákona č. 100/2001 Sb.) zůstaly sporné. Bez vyslovení závěru krajského soudu o důvodnosti či nedůvodnosti takto uplatněných námitek není v této fázi řízení zřejmé, zda byly správními orgány posouzeny v souladu se zákonem či nikoliv. Stěžovatel 1) je tedy vystaven povinnosti vydat rozhodnutí o odvolání znovu, avšak v pochybnostech, zda zpochybné závěry obstojí. Vzhledem k tomu, že žalobce s nimi již jednou

vyslovil nesouhlas, lze očekávat, že zůstane-li rozhodnutí v těchto částech stejného znění, bude opět předmětem přezkumu ve správním soudnictví. Takový stav je však v rozporu s principem rychlosti a efektivy řízení, snižuje právní jistotu účastníků a dle názoru Nejvyššího správního soudu jej nelze aprobovat. Krajský soud je tedy v novém rozhodnutí povinen vyjádřit se i k důvodnosti výše uvedených opominutých žalobních námitek, aby v případě stejného výroku, tj. zrušení rozhodnutí o odvolání, správní orgán mohl v novém řízení zohlednit či napravit veškeré případné nedostatky.

Nejvyšší správní soud tak na základě výše uvedených skutečností dospěl k závěru, že rozhodnutí krajského soudu je zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti a dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a § 110 odst. 1 s. ř. s. jej zrušil a vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V tomto dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.) a rozhodne v něm rovněž dle § 110 odst. 2 s. ř. s. o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

Stěžovatel 1) v kasační stížnosti požádal, aby kasační stížnosti byl přiznán odkladný účinek. Vzhledem k meritornímu vyřízení věci Nejvyšší správní soud o tomto návrhu pro nadbytečnost samostatně nerozhodoval.

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

V Brně dne 29. dubna 2010

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu