



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **MUDr. M. D.**, zastoupená JUDr. Tomášem Doležalem, advokátem se sídlem náměstí Republiky 679/5, Opava, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, za účasti osob zúčastněných na řízení: **1) PRONTO autosalón, spol. s r. o.**, se sídlem Frýdlantská 2150, Frýdek-Místek, **2) Statutární město Frýdek-Místek**, se sídlem Radniční 1148, Frýdek-Místek, **3) CETIN a. s.** (dříve Česká telekomunikační infrastruktura a. s.), se sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 4. 2020, č. j. 22 A 54/2018 – 97,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 4. 2020, č. j. 22 A 54/2018 – 97, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 7. 2018, č. j. MSK 102502/2018, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti v celkové výši 20 342 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám jejího zástupce JUDr. Tomáše Doležala, advokáta.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 7. 2018, č. j. MSK 102502/2018, zamítl odvolání žalobkyně a odvolání paní A. K. (jako vlastníků nemovitostí sousedících se stavbou) proti rozhodnutí Magistrátu města Frýdku-Místku ze dne 20. 7. 2012, č. j. MMFM-75392/2012, kterým byla podle § 129 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „*stavební zákon*“), k žádosti osoby zúčastněné na řízení 1) jako stavebníka dodatečně povolena stavba „N.“ na pozemcích parc. č. XA, XB, XC, XD, XE a XF v katastrálním území M. V průběhu odvolacího řízení A. K. zemřela a v dědickém řízení se žalobkyně stala vlastníkem jejích nemovitostí sousedících se stavbou.

[2] Žalobkyně brojila proti rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „*krajský soud*“), který ji rozsudkem ze dne 9. 4. 2020, č. j. 22 A 54/2018 – 97, zamítl jako nedůvodnou.

[3] Krajský soud nepřisvědčil námitce žalobkyně, že žalovaný nerespektoval závazný právní názor vyslovený v bodě 33 rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále také „*NSS*“) ze dne 29. 9. 2017, č. j. 8 As 17/2016 – 154 (dále také „*zrušující rozsudek*“). Tímto rozsudkem kasační soud mimo jiné zrušil předcházející rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 4. 2013, č. j. MSK 122086/2012, a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud konstatoval, že v označené části zrušujícího rozsudku Nejvyšší správní soud nevyslovil žádný věcný závazný právní názor, neboť zde žalovanému pouze vytkl procesní pochybení spočívající v nedostatečném odůvodnění souladu stavby s územně plánovací dokumentací (konkrétně koeficientu zastavěnosti pozemku; dále jen „*KZP*“); vytčené pochybení žalovaný dle krajského soudu napravit v bodech 39 až 41 svého rozhodnutí, přičemž žalobkyně tuto argumentaci žalovaného nerozpороvala, ale jen tvrdila, že nerespektoval závazný právní názor soudu.

[4] Dále žalobkyně tvrdila aplikaci nesprávného znění územního plánu žalovaným, který vycházel ze znění v podobě „*Změny č. 4*“, která nabyla účinnosti dne 20. 12. 2017. Žalobkyně na podporu své argumentace poukázala na rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2008, č. j. 6 As 23/2006 - 98. Krajský soud konstatoval, že dle odkazovaného rozsudku „[p]ro rozhodnutí o návrhu na umístění stavby je rozhodný právní a skutkový stav v době jeho vydání. Pokud došlo po podání návrhu na vydání rozhodnutí o umístění stavby ke změně územně plánovací dokumentace, je podkladem pro vydání územního rozhodnutí (§ 37 odst. 1 stavebního zákona z r. 1976), již tato změněná územně plánovací dokumentace, nikoliv ta, která platila v době podání návrhu.“ Podle názoru krajského soudu vyznívá citovaná právní věta na podporu postupu, který uplatnil žalovaný, neboť v rámci odvolacího řízení posuzoval soulad stavby s územně plánovací dokumentací podle aktuálně platné změny územního plánu. Žalovaný navíc při posouzení souladu stavby s územně plánovací dokumentací vyhodnotil její soulad jak se změnou č. 1, která byla aktuální v době vydání prvostupňového rozhodnutí, tak se změnou č. 4, tj. jeho aktuální podobou v době, kdy rozhodoval ve věci žalovaný.

[5] Žalobkyně také namítala, že žalovaný nesprávně vyložil „*relevantní území plán*“. K tomu uvedla, že NSS ve zrušujícím rozsudku označil posuzovanou stavbu za novostavbu, a proto je nesprávné ji podřadit pod pojem „*přestavba*“, což učinil žalovaný.

pokračování

Dále zdůraznila, že posuzovaná stavba (autosalón) musí mít jako novostavba hodnotu KZP nejvýše 0,75, kterou však převyšuje. Krajský soud odkázal na stranu 40 rozhodnutí žalovaného, kde dovedl, že posuzovaná stavba, která má zastavěnou plochu 1 200 m², vzhledem k velikosti areálu, který je ve smyslu definice uvedené v územním plánu regulovaným pozemkem, a jehož výměra je cca 9 700 m², nejenže stávající KZP nemění (nezvyšuje jeho hodnotu), ale sama o sobě hodnoty stanovené územním plánem nedosahuje. Žalovaný vyslovil názor, že kdyby stavba měla sama o sobě takovou zastavěnou plochu, která by představovala územním plánem stanovený KZP, měla by zastavěnou plochu větší než 75 % výměry regulovaného pozemku, což je situace, která jednoznačně nenastala. S výše popsáním odůvodněním žalovaného se krajský soud ztotožnil.

[6] Podle žalobkyně žalovaný pochybil také v tom ohledu, že nevypořádal její námítky obsažené v doplněních odvolání ze dne 12. 10. 2017 a ze dne 26. 10. 2017. Krajský soud k tomu uvedl, že ani jedno z podání neobsahuje nové skutečnosti, ani nově uplatněné důkazní návrhy, s nimiž by se měl žalovaný v napadeném rozhodnutí vypořádat. Žalovaný tedy dle krajského soudu nepochybil, jestliže se s těmito doplněními odvolání po zrušujícím rozsudku NSS nevypořádal.

[7] Stejně tak krajský soud neshledal důvodnou žalobní námitku, že žalovaný zkrátil právo žalobkyně navrhopvat důkazy tím, že se nevyjádřil k důkazním návrhům uvedeným v doplnění odvolání a dále ve vyjádření k podkladům rozhodnutí ze dne 14. 3. 2018 a jeho doplnění ze dne 15. 3. 2018. V těchto podáních žalobkyně odkazovala na výpis z katastru nemovitostí ze dne 30. 12. 2017 pro pozemek parc. č. XG v k. ú. M. a na tisk obsahu internetových stránek společnosti PRONTO CAMPER ze dne 31. 12. 2017 a ze dne 14. 3. 2018. V doplnění vyjádření ze dne 15. 3. 2018 pak žalobkyně polemizovala s písemností ze dne 1. 3. 2018 vyhotovenou stavebníkem a označenou jako „*Doplněk k podání ze dne 18. 10. 2017 – posouzení KZP*“ s tím, že výpočty zde uvedené považuje za nesprávné a v rozporu s územním plánem. Krajský soud uvedl, že všechny zmiňované důkazy se týkají určení hodnoty KZP. To je však otázka, které se žalovaný velmi podrobně a komplexně věnoval, neboť se jednalo o stěžejní otázku také z pohledu zrušujícího rozsudku NSS. Krajský soud navíc zdůraznil, že stavební řízení včetně řízení o dodatečném povolení stavby je ovládáno zásadou koncentrace řízení, a proto po uplynutí lhůty stanovené k připomínkám a důkazům jejich další doplňování zákon nepřipouští. Na základě uvedeného proto neshledal namítaný postup žalovaného procesně vadným a důkazy uváděné žalobkyní v označených podáních nepovažoval za opomenuté důkazy.

[8] Krajský soud dále nepřisvědčil námitce týkající se nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, kterou žalobkyně spatřovala v absenci vysvětlení, proč žalovaný považuje námítky podjatosti vůči úředním osobám za opožděné. Pokud jde o první námitku podjatosti směřující proti úředním osobám Ing. K. a Ing. S., ta byla vypořádána formou sdělení o vyhodnocení námítky podjatosti jako opožděné ze dne 30. 1. 2018. V něm jsou na stranách 2 a 3 rozvedeny důvody, pro které považuje námitku za opožděnou. Druhá námitka podjatosti JUDr. W. a Ing. K., byla žalobkyní podána dne 12. 3. 2018. Také tato námitka byla vyhodnocena jako opožděná a sdělení o vyhodnocení námítky podjatosti jako opožděné ze dne 11. 4. 2018 rovněž na straně 2 obsahuje důvody opožděnosti. Ze

správního spisu je patrné, že žalobkyni byla obě sdělení doručena, a tudíž se s nimi mohla seznámit.

[9] V posledním žalobním bodě žalobkyně namítla rozpor mezi výrokem a odůvodněním rozhodnutí žalovaného, pokud jde o vymezení dílčí stavby označené v prvostupňovém rozhodnutí jako „SO 02-Přípojka splaškové kanalizace“. Tvrdila, že žalovaný nepřipustně změnil prvostupňové rozhodnutí, a to nikoliv ve výroku, ale jen v odůvodnění napadeného rozhodnutí, neboť označenou stavbu nově nazval „*vnitřní kanalizací*“. Krajský soud uvedl, že shodnou žalobní námitku žalobkyně vypořádal již v předchozím rozsudku ze dne 26. 11. 2015, č. j. 22 A 64/2013 – 269, a neshledal ji důvodnou. Tento rozsudek byl sice následně zrušen zrušujícím rozsudkem NSS, avšak z jiného důvodu; vlastní vypořádání této námitky NSS aproboval. Krajský soud tedy jen zopakoval, že žalovaný odstranil vadu, jíž se dopustil správní orgán I. stupně, přičemž vycházel z vyjádření SmVaK Ostrava a. s. jako provozovatele veřejné kanalizace, který k charakteru kanalizační přípojky uvedl, že se jedná o vnitřní kanalizaci.

[10] Proti rozsudku krajského soudu podává žalobkyně (dále jen „*stěžovatelka*“) kasační stížnost z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“).

[11] Stěžovatelka v první řadě brojí proti závěru krajského soudu, že NSS ve svém zrušujícím rozsudku nevyslovil žádný „*věcný závazný právní názor*“, ale žalovanému pouze vytkl ledabylé vypořádání otázky hodnoty koeficientu zastavění pozemku. Takový názor považuje za „*restriktivní*“. Stěžovatelka odkazuje na bod 36 zrušujícího rozsudku, v němž kasační soud uvedl, že neshledal nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí, jelikož správní orgány sice hodnotu KZP nestanovily, ovšem námitkou se zabývaly a své závěry odůvodnily (byť nesprávně). Dle stěžovatelky z toho vyplývá, že žalovaný námitku ohledně nesprávného posouzení KZP odůvodnil už v předchozím zrušeném rozhodnutí ze dne 17. 4. 2013 dostatečně (jinak by jeho předchozí rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné), ale odůvodnil ji nesprávně. Pochybení spočívající v tom, že hodnota KZP nebyla zohledněna při posuzování souladu stavby s územním plánem, žalovaný neodstranil ani v rozhodnutí vydaném po zrušujícím rozsudku NSS. Pokud na straně 41 tohoto rozhodnutí dospěl žalovaný k závěru, že stavba je i co se týče koeficientu zastavění pozemku v souladu s územním plánem, přestože je územním plánem stanovený KZP překročen, ale tento stávající KZP se nemění, nerespektoval závazný právní názor Nejvyššího správního soudu.

[12] Nesouhlasí rovněž s vypořádáním žalobní námitky, v níž tvrdila, že žalovaný chybně vycházel v odvolacím řízení z verze územního plánu, která byla účinná v době vydání jeho rozhodnutí. Je přesvědčena, že žalovaný by měl posuzovat soulad stavby s územním plánem ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí tím spíše, pokud se jedná o dodatečné povolení stavby, která již fakticky existuje. Závěr žalovaného a krajského soudu – dle něhož má být stavba posuzována dle územního plánu účinného v době rozhodování odvolacího orgánu – by dle stěžovatelky vedl k tomu, že dodatečně povolovaná stavba by se mohla stát zdrojem spekulací pro stavebníka a do jisté míry pro obec, na jejímž území je umístěna. Pokud by stavba ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí byla v rozporu s

pokračování

územním plánem, stavebník by mohl spekulovat nad změnou územního plánu v odvolacím řízení a snažit se toto odvolací řízení protahovat.

[13] Stěžovatelka dále krajskému soudu vytýká, že se nezabýval částí její žalobní argumentace na straně 6 žaloby, a napadený rozsudek je proto nepřezkoumatelný. V opomenuté námitce brojila proti závěru žalovaného, podle něhož odvolání nelze doplnit, jestliže má všechny zákonné náležitosti (str. 32 napadeného rozhodnutí), a to přesto, že v mezidobě došlo ke změně územního plánu a žalovaný k této změně přihlížel. Takovým postupem byla stěžovatelka na svých právech zkrácena.

[14] Tvrdí také, že krajský soud nedostatečně vypořádal její žalobní námitku ohledně nesprávného výkladu územního plánu Frýdku-Místku. Stěžovatelka nesouhlasí s krajským soudem, který úvahu žalovaného, zda posuzovaná stavba je ve smyslu aktuálního znění územního plánu přístavbou, dostavbou nebo přestavbou, označil za nepodstatnou. Tato okolnost je podle stěžovatelky naopak klíčová pro posouzení souladu stavby s územním plánem. Poukazuje na to, že mezi ní a žalovaným není sporu o tom, že stavba je umístěna ve stabilizované ploše, v níž je již KZP překročen. Přípustnost stavby ve stabilizované ploše, ve které je stanovený KZP překročen, je podle „*uvedeného ustanovení územního plánu*“, na které odkazovala v žalobě, závislá na kumulativním splnění dvou podmínek: a) jedná se o přístavbu, dostavbu a přestavbu a b) touto přístavbou, dostavbou nebo přestavbou nebude překročen stávající KZP. Nejedná-li se tedy o přístavbu, dostavbu nebo přestavbu stávající povolené stavby odstavných a parkovacích ploch, která již stávající KZP překračuje, nemůže být při využití argumentu *a contrario* novostavba (která není přístavbou, dostavbou ani přestavbou) přípustným využitím pozemku dle územního plánu. Pokud tedy rozhodnutí žalovaného nesprávně označuje předmětnou novostavbu za přestavbu (viz závěr na straně 41 rozhodnutí žalovaného), má tato skutečnost zásadní vliv na právní posouzení souladu či nesouladu stavby s územním plánem Frýdku-Místku ve znění změny č. 4. V tomto ohledu je nesprávný závěr krajského soudu, že úvaha žalovaného, zda posuzovaná stavba je ve smyslu aktuálního znění územního plánu přístavbou, dostavbou nebo přestavbou, je v nynější věci nepodstatná.

[15] Dále stěžovatelka vytýká krajskému soudu, že nepovažoval za zásadní vadu řízení před správními orgány, která má vliv na zákonnost rozhodnutí, že žalovaný nepřihlédl k jejím dvěma doplněním odvolání. Není pravdou, že v žalobě netvrdila, jak se vytýkaný postup žalovaného negativně projevil na jejích právech. Na straně 10 žaloby totiž odkázala na judikaturu, která klade nároky na odůvodnění rozhodnutí. Je zřejmé, že stěžovatelka jako účastník řízení má veřejné subjektivní právo, aby tyto požadavky byly splněny. Stěžovatelka také nesouhlasí s krajským soudem, že zrušení přecházejícího rozhodnutí žalovaného zrušujícím rozsudkem NSS nic nemění na tom, že řízení před správními orgány bylo ovládáno zásadou koncentrace dle § 112 odst. 1 stavebního zákona.

[16] Krajský soud dle názoru stěžovatelky přehlíží, že odvolací řízení není ve stavebním zákoně výslovně upraveno, a proto je na místě aplikovat § 82 odst. 4 správního řádu, což stěžovatelka namítala na straně 9 žaloby. Existence zásady koncentrace řízení obsažená v § 112 odst. 1 stavebního zákona se vztahuje pouze na prvostupňové řízení, nikoliv na odvolací řízení, a proto nelze odůvodnit nemožnost doplnění odvolání s ohledem na tuto

zásadu. Námitky dle § 112 odst. 1 stavebního zákona mohou mířit proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud je jimi přímo dotčeno vlastnické či jiné věcné právo účastníka řízení, přičemž tyto námitky jsou vznášeny v rámci prvostupňového řízení (viz § 114 odst. 1 stavebního zákona). Odvolání směřuje proti rozhodnutí prvostupňového orgánu, v tomto případě tedy platí zásada koncentrace dle § 82 odst. 4 správního řádu umožňující přihlédnout v odvolacím řízení k novým skutečnostem či návrhům na provedení nových důkazů uvedených v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení jen tehdy, nemohl-li je účastník uplatnit dříve (tj. v řízení před správním orgánem prvního stupně). Zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu obsahující závazný právní názor pro odvolací orgán je ovšem dle názoru stěžovatelky právě *novou skutečností*, k níž je nutné přihlédnout. To samé platí i pro nové znění územního plánu. V takových případech musí mít odvolatel právo se k těmto novým skutečnostem vyjádřit. Stěžovatelka dodává, že ze shora popsanych důvodů je rovněž nesprávný názor krajského soudu, dle něhož povinností žalovaného nebylo zohlednit navrhované důkazy, které uplatnila v doplněních odvolání a doplnění vyjádření k podkladům rozhodnutí, neboť se i v tomto případě uplatnila zásada koncentrace.

[17] Další okruh kasační argumentace pojednává o nesprávném vypořádání žalobních námitek týkajících se podjatosti úředních osob. Stěžovatelka tvrdí, že v žalobě namítala nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného z důvodu jeho nedostatečného odůvodnění (tuto námitku opřela o metodický pokyn Ministerstva vnitra, dle něž opožděnou námitku podjatosti by měl správní orgán vypořádat v odůvodnění svého rozhodnutí, což v dané věci nenastalo). Zdůrazňuje, že tedy nebrojila proti samotnému způsobu vyřízení námitek podjatosti (jako opožděných), nebyla tedy povinna v žalobě předkládat k této otázce „*hmotněprávní argumentaci*“, jak po ní požadoval krajský soud. Stěžovatelka dále nepovažuje za „*relevantní*“ argument krajského soudu, že nebylo třeba se vypořádat s opožděnou námitkou podjatosti také v odůvodnění rozhodnutí, neboť správní řád takovou povinnost nestanoví, a tudíž je dostatečné, pokud žalovaný tyto důvody uvedl již ve sdělení adresovaném stěžovateli. Nesouhlasí také s tím, že dle krajského soudu nelze vycházet z metodického pokynu, neboť stěžovatelka nenamítala systémovou podjatost; tento názor krajského soudu považuje za „*nepřípustně formalistický*“. K metodickému pokynu by naopak mělo být přihlíženo jako k ustálené správní praxi.

[18] Podle stěžovatelky rovněž krajský soud postupoval nesprávně při vypořádání její námitek, že žalovaný nepřípustně změnil prvostupňové rozhodnutí tak, že část dodatečně povolované stavby nazval vnitřní kanalizací. Stěžovatelka konkrétně nesouhlasí s tím, že krajský soud převzal vypořádání této námitek ze svého předchozího rozsudku, který byl ovšem odstraněn zrušujícím rozsudkem NSS. Zdůrazňuje, že správností této části předcházejícího rozsudku krajského soudu se NSS nezabýval. Kromě toho krajskému soudu vytýká, že její námitku vypořádal s odkazem na vyjádření SmVaK Ostrava a. s., který k charakteru kanalizační přípojky uvedl, že se jedná o vnitřní kanalizaci, ačkoli proti skutečnosti, že se jedná o stavbu vnitřní kanalizace, stěžovatelka v žalobě nebrojila. Namítala toliko to, že prvostupňové rozhodnutí dodatečně povolilo stavbu přípojky splaškové kanalizace, zatímco napadené rozhodnutí dodatečně povolilo stavbu vnitřní kanalizace, přestože takový závěr je v rozporu s projektovou dokumentací a rozhodnutí žalovaného prvostupňové rozhodnutí potvrdilo. Žalovanému dále vytýkala, že

pokračování

nepostupoval dle § 90 odst. 5 správního řádu. Jelikož krajský soud na shora uvedenou žalobní argumentaci neodpověděl, napadený rozsudek je z tohoto důvodu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Nakonec stěžovatelka v této části kasační argumentace uvádí, že i kdyby se jednalo pouze o formální vadu a žalovaný by mohl po formální stránce postupovat změnou části rozhodnutí a potvrzením jeho zbytku, způsobem zvoleným žalovaným (tj. pouhá změna odůvodnění prvostupňového orgánu) by byla dotčena zásada dvojinstančnosti řízení. Není-li dodatečně povolována splašková kanalizace (proti níž stěžovatelka v řízení mohla podávat své námitky a následně odvolání), ale odlišná stavba vnitřní kanalizace, došlo tím ke zkrácení práv účastníků řízení – včetně stěžovatelky – neboť nemohli vznášet námitky vůči stavbě vnitřní kanalizace.

[19] Nakonec poukazuje na to, že krajskému soudu předložila usnesení a rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj a rozhodnutí ministryně pro místní rozvoj vydaná v rámci přezkumného řízení o přezkumu napadeného rozhodnutí žalovaného, jimiž se snažila podpořit svou argumentaci uvedenou v bodech III a IV žaloby. Nesouhlasí s krajským soudem, že k těmto listinám nemohl přihlížet s ohledem na § 75 odst. 1 s. ř. s., podle kterého krajský soud vychází při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Stěžovatelka v této souvislosti odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4 As 141/2013 - 28, dle něhož § 75 odst. 1 s. ř. s. nebrání tomu, aby soud při svém rozhodování vycházel z dokumentů, které vznikly až po vydání napadeného rozhodnutí, pokud popisují stav, jenž ke dni rozhodnutí správního orgánu objektivně existoval. Jak bylo uvedeno, všechna tři rozhodnutí byla vydána v rámci přezkumného řízení o přezkumu rozhodnutí žalovaného. Též v přezkumném řízení přitom platí, že se soulad rozhodnutí s právními předpisy posuzuje podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání (§ 96 odst. 2 správního řádu). Všechna tři rozhodnutí tedy popisují stav, jenž tu byl ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí.

[20] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje s napadeným rozsudkem. Je přesvědčen, že respektoval závazný právní názor dle zrušujícího rozsudku NSS ve vztahu k posouzení hodnoty KZP a s ohledem na zásadu jednotnosti správního řízení postupoval v souladu se zákonem, pokud ve svém rozhodnutí vycházel ze změny územního plánu, která nabyla účinnosti až v průběhu odvolacího řízení. Souhlasí s krajským soudem také v hodnocení žalobních námitek ohledně pojatosti úředních osob a tvrzeného pochybení žalovaného spočívajícího v nezohlednění skutečností a důkazů, které stěžovatelka uvedla v podáních učiněných v reakci na zrušující rozsudek NSS. Nakonec odkazuje na stranu 64 svého rozhodnutí, v němž vysvětlil, proč napojení nové kanalizace na stávající přípojku je vnitřní kanalizací, nikoli přípojkou (jak bylo uvedeno v prvostupňovém rozhodnutí), a uvedl zde také důvody, proč tato změna nemá vliv na zákonnost prvostupňového rozhodnutí.

[21] Osoba zúčastněná na řízení I. ve vyjádření ke kasační stížnosti převážně rekapituluje průběh sporu týkajícího se stavby, který trvá více než 10 let. Vyslovuje nepochopení nad tím, že ačkoli stěžovatelka neustále opakuje stejné námitky, vyřešení sporu stále není u konce. Ve zbytku vyjádření uvádí, že neexistuje jednotná definice KZP, a proto by bylo žádoucí, aby si NSS vyžádal posouzení KZP pro areál Pronto autosalón

podle současné metodiky Ministerstva pro místní rozvoj, čímž by se ukončil dlouholetý spor. Nakonec přikládá vyjádření prvostupňového orgánu ze dne 28. 7. 2020 ke KZP areálu jeho společnosti. Zbylé osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

[22] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná a stěžovatelka je řádně zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Napadený rozsudek Nejvyšší správní soud přezkoumal v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[23] Kasační stížnost je důvodná.

[24] Nejvyšší správní soud nejprve přistoupil k posouzení námitek nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Případnou nepřezkoumatelností rozsudku je totiž povinen se podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, a to i bez námítky stěžovatelky. Vlastní přezkum rozsudku je pak možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tedy že je srozumitelný a vychází z důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku jeho rozhodnutí. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje.

[25] Krajský soud v rozsudku řádně a srozumitelně vložil důvody svého rozhodnutí, vypořádal se se všemi podstatnými žalobními námitkami a jeho závěry jsou podpořeny srozumitelnou a logickou argumentací. O tom, že je napadený rozsudek opřen o dostatek relevantních důvodů, ostatně svědčí i skutečnost, že stěžovatelka s jeho závěry věcně polemizuje v kasační stížnosti čítající 13 stran textu, což by v případě nepřezkoumatelnosti rozsudku fakticky nebylo možné. Krajský soud nepochybil ani v tom, že výslovně neodpověděl na námitku stěžovatelky, v níž brojila proti závěru žalovaného, že odvolání nelze doplnit, jestliže má všechny zákonné náležitosti, ačkoli v mezidobě došlo ke změně územního plánu a žalovaný k této změně přihlížel. Podstatné totiž je, že krajský soud na stranách 11 až 13 napadeného rozsudku detailně vysvětlil, proč shledal stěžovatelkou vytýkaný postup žalovaného, spočívající v nezohlednění námitek a důkazů uplatněných v reakci na zrušující rozsudek NSS, v souladu se zákonem (pro úplnost lze dodat, že správnost těchto závěrů krajského se kasační soud zabývá níže). Stejně tak se krajský soud dostatečně zabýval argumentací stěžovatelky, že žalovaný nepřípustně změnil prvostupňové rozhodnutí tak, že část dodatečně povolované stavby nazval vnitřní kanalizací (viz strana 14 napadeného rozsudku).

[26] Nebylo třeba, aby krajský soud výslovně reagoval na každou dílčí námitku stěžovatelky; dostatečné je, že uvedl právní názor, v jehož konkurenci žalobní body jako celek neobstojí (srovnej rozsudek kasačního soudu ze dne 11. 6. 2015, č. j. 10 Afs 18/2015 - 48, bod 34; všechna judikatura tohoto soudu je dostupná na www.nssoud.cz). Zrušení napadeného rozsudku pro nepřezkoumatelnost by proto bylo možné teprve tehdy, pokud

pokračování

by správní soud na podstatnou námitku účastníka zcela (tedy ani implicitně) nereagoval (srovnej rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 – 45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 – 64). Jak je uvedeno výše, taková situace v nynějším případě nenastala.

[27] Kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy není dán.

[28] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval námitkami stěžovatelky shrnutými v odstavcích [15] a [16] výše, v nichž - stručně řečeno - vytýkala krajskému soudu, že shledal zákonným postup žalovaného, který nepřihlédl ke skutečnostem a důkazům uplatněným stěžovatelkou v reakci na vydání zrušujícího rozsudku NSS. Tuto argumentaci stěžovatelky shledal Nejvyšší správní soud důvodnou.

[29] Podle § 82 odst. 4 správního řádu *k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédně jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve.*

[30] Nejvyšší správní soud z přiloženého soudního spisu ověřil, že stěžovatelka po vydání zrušovacího rozsudku NSS zaslala žalovanému dvě doplnění odvolání (dne 12. 10. 2017 a 26. 10. 2017) a kromě toho se v dalších podáních ze dne 14. 3. 2018 a 15. 3. 2018 vyjádřila k podkladům pro vydání rozhodnutí žalovaného. V prvním z doplnění odvolání stěžovatelka reagovala na zrušující rozsudek NSS. Zde mimo jiné uvedla, že dodatečně povolovaná stavba je umístěna v rozporu s územním plánem, neboť u ní byl překročen KZP, tvrdila nedostatky situačních výkresů, absenci kontrolních prohlídek, místního šetření atd.; k tomuto podání doložila na podporu svých tvrzení 14 listinných důkazů. V dalším doplnění odvolání doložila 6 dalších listinných důkazů, k nimž uvedla, že se vztahují k námitkám, které uplatnila v předchozím doplnění odvolání. Pokud jde o podání ze dne 14. 3. 2018 a ze dne 15. 3. 2018, v nich stěžovatelka především polemizovala s obsahem písemností založených ve správním spise a citovala konkrétní pasáže ze zrušujícího rozsudku NSS a podání učiněná zmocněncem stavebníka Ing. Petrem Páclem. Na podporu zde uplatněných tvrzení odkázala na výpis z katastru nemovitostí ze dne 30. 12. 2017 pro pozemek parc. č. XG v k. ú. M. a kopie obsahu internetových stránek společnosti PRONTO CAMPER ze dne 31. 12. 2017 a ze dne 14. 3. 2018. V podání ze dne 15. 3. 2018 pak uplatnila argumentaci k písemnosti ze dne 1. 3. 2018 vyhotovené stavebníkem a označené jako „Doplněk k podání ze dne 18. 10. 2017 – posouzení KZP“ s tím, že výpočty zde uvedené označila za nesprávné a v rozporu s územním plánem.

[31] Žalovaný na výše uvedené námitky a navrhované důkazy reagoval stručným odůvodněním, podle něhož stěžovatelku v dalším řízení po vydání zrušujícího rozsudku NSS nevyzýval k doplnění odvolání, neboť jeho úlohou bylo toliko odstranit vadu vytčenou zrušujícím rozsudkem NSS týkající se souladu stavby s územním plánem z hlediska KZP, což je otázka právní, kterou přísluší posuzovat správním orgánům. Žalovaný proto ke stěžovatelčiným podáním (blíže určeným v předcházejícím odstavci) nepřihlédl a krajský soud jeho postup aproboval. Krajský soud pak v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že postup žalovaného byl správný, neboť se v daném případě uplatnila zásada koncentrace odvolacího správního řízení. Jelikož stěžovatelka nevymezila

žádné skutečnosti, které by byly podřaditelné pod § 82 odst. 4 správního řádu, žalovaný dle krajského soudu postupoval správně, pokud obsah nově uplatněných podání nezohlednil.

[32] Výše popsané vysvětlení žalovaného, z jakého důvodu nepřihlédl ke stěžovatelským podáním, však není správné. Krajský soud pak pochybil, pokud postup žalovaného aproboval.

[33] V prvé řadě Nejvyšší správní soud uvádí, že nově uplatněné námitky stěžovatelky se týkaly jak otázek skutkových (tj. zejména nedostatků skutkových zjištění – nepřesných situačních výkresů, absence kontrolních prohlídek či místního šetření), tak i právního posouzení (mimo jiné výpočtu hodnoty KZP). Mimo to posouzení hodnoty KZP není jen otázkou právní, ale také skutkovou; už v tomto ohledu je tedy třeba korigovat závěr žalovaného, že posouzení souladu stavby s územním plánem (zahrnující stanovení hodnoty KZP) je otázkou právní, která přísluší správním orgánům, a proto není prostor pro to, aby stěžovatelka doplňovala své odvolání. Nicméně i pokud by posouzení souladu stavby s územním plánem bylo čistě otázkou právní, jak mylně dovodil žalovaný, tak i v takovém případě by stěžovatelce nebránilo uplatnit námitky takového charakteru, neboť dle § 82 odst. 2 správního řádu je odvolatel povinen do svého odvolání mimo jiné uvést, v čemž spatřuje rozpor napadeného rozhodnutí s právními předpisy. Na odvolacím orgánu pak je, zda argumentaci odvolatele týkající se nesprávného právního posouzení určité otázky přisvědčí. Stejně tak není zásadní, že žalovaný stěžovatelku k doplnění odvolání nevyzýval; podstatné toliko je, že stěžovatelka tato podání žalovanému zaslala. Již z výše popsaných důvodů je patrné, že vysvětlení žalovaného, z jakého důvodu nezohlednil obsah nově uplatněných podání stěžovatelky, nemůže obstát.

[34] Postup žalovaného spočívající v nepřihlédnutí k obsahu nově uplatněných podání stěžovatelky neobstojí ani s ohledem na zásadu koncentrace odvolacího správního řízení zakotvenou v § 82 odst. 4 správního řádu, na níž založil svou argumentaci ohledně nedůvodnosti odpovídající žalobní námitky krajský soud. Žalovaný byl dle závazného právního názoru obsaženého ve zrušujícím rozsudku NSS povinen se nově **věcně** zabývat KZP – což zahrnovalo posouzení úpravy pozemků v areálu společnosti osoby zúčastněné na řízení 1), kde se nachází dodatečně povolovaná stavba – tedy otázkou, která nebyla v předcházejícím správním řízení předmětem bližšího zkoumání (neboť v něm žalovaný zaujal názor, že posuzovaná stavba nemění stávající KZP, ať je jeho hodnota jakákoli). Za takové situace byla stěžovatelka též oprávněna uplatnit nové námitky a předložit důkazy na podporu svých tvrzení, zda dodatečně povolovaná stavba hodnotu KZP překračuje. Jinak řečeno, stěžovatelské námitky a důkazy, **kteří učinila v reakci na zrušující rozsudek NSS a které míří k posouzení hodnoty KZP**, nelze odmítnout s pouhým poukazem na zásadu koncentrace odvolacího řízení dle § 82 odst. 4 správního řádu s tím, že je měla uplatnit dříve (konkrétně ve lhůtě určené prvostupňovým správním orgánem); bez znalosti zrušujícího rozsudku NSS totiž stěžovatelka nemohla předvídat, že právě toto zjištění bude v dalším řízení podstatné. To platí tím spíše, že tuto skutečnost nepředvídal ani samotný žalovaný či krajský soud, který jeho předcházející rozhodnutí aproboval a žalobu proti němu směřující zamítl.

pokračování

[35] Ve světle výše uvedeného Nejvyšší správní soud shrnuje, že závěr krajského soudu, podle něhož s ohledem na zásadu koncentrace nebylo povinností žalovaného k obsahu nově učiněných podání stěžovatelky přihlížet, není správný. Nezohlednění obsahu nově učiněných podání stěžovatelky žalovaným - aniž by vzal v potaz, jestli zde uplatněné námitky a navrhované důkazy mohla objektivně uplatnit dříve - tudíž představuje vadu řízení, pro kterou měl krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušit. Pokud tak neučinil, napadený rozsudek je zatížen vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., pro kterou je třeba jej zrušit.

[36] Povaha shledaných vad vylučuje, aby se Nejvyšší správní soud zabýval zbylými kasačními námitkami.

[37] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek je nezákonný, a proto jej zrušil dle § 110 odst. 1, věty první s. ř. s. (výrok I. tohoto rozsudku). Věc však krajskému soudu nevrátil k dalšímu řízení, jelikož současně rozhodl o zrušení rozhodnutí žalovaného dle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a dle § 78 odst. 4 s. ř. s., ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (výrok II. tohoto rozsudku).

[38] Dle § 78 odst. 5 s. ř. s., ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. je žalovaný v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v odůvodnění tohoto rozsudku. Žalovaný se tedy vyjádří ke skutečnostem a důkazům uplatněným stěžovatelkou v reakci na vydání zrušujícího rozsudku NSS, které se týkají posouzení KZP. Následně vysvětlí, zda i po jejich zhodnocení ob stojí jeho závěr, že dodatečně povolovaná stavba je, co se týče KZP, v souladu s platným územním plánem.

[39] V případě, že Nejvyšší správní soud ruší rozsudek krajského soudu a současně ruší i rozhodnutí správního orgánu, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 – 98).

[40] Jelikož stěžovatelka dosáhla zrušení správního rozhodnutí, měla z procesního hlediska úspěch ve věci a náleží jí tak dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. náhrada nákladů řízení vůči žalovanému.

[41] Důvodně vynaložené náklady v řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti tvoří zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč, za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč a dále odměna za zastupování advokátem. Ta byla v řízení před krajským soudem určena podle § 11 odst. 1 písm. a) a písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) – dále jen „advokátní tarif“, ve spojení s § 7 bodem 5. a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, a to za dva úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí zastoupení a sepsání žaloby), tedy v celkové výši 6 200 Kč. Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí podle § 13 odst. 4

advokátního tarifu částku 300 Kč za každý z uvedených úkonů právní služby, tedy celkem 600 Kč. Odměna za zastupování advokátem v řízení o kasační stížnosti byla určena podle § 11 odst. 1 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5. a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, a to za jeden úkon právní služby po 3 100 Kč (sepsání kasační stížnosti), spolu s náhradou hotových výdajů za tento úkon ve výši 300 Kč. Odměna advokáta za zastupování v řízení o žalobě a v řízení o kasační stížnosti tak činí částku 10 200 Kč. Zástupce stěžovatelky je plátcem daně z přidané hodnoty (§ 14a odst. 1 advokátního tarifu), a proto součást nákladů tvoří rovněž tato daň ve výši 2 142 Kč, tj. 21 % z částky 10 200 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.).

[42] Celkové důvodně vynaložené náklady stěžovatelky činí 20 342 Kč (3 000 Kč + 5 000 Kč + 10 200 Kč + 2 142 Kč). Proto Nejvyšší správní soud uložil procesně neúspěšnému žalovanému povinnost zaplatit tuto částku úspěšné stěžovatelce na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti a o žalobě, a to k rukám jejího zástupce. Ke splnění této povinnosti stanovil Nejvyšší správní soud přiměřenou lhůtu třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku (výrok III. tohoto rozsudku).

[43] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, popř. jí soud může na návrh z důvodů zvláštního zřetele přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném případě krajský soud ani Nejvyšší správní soud neuložily osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti a tyto osoby přiznání náhrady nákladů řízení nepožadovaly. Proto jim (za použití § 120 s. ř. s.) právo na náhradu nákladů řízení nevzniklo (výrok IV. tohoto rozsudku).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 25. března 2022

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu