



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové a soudců Ivo Pospíšila a Michala Bobka v právní věci žalobce: **M. P.**, zastoupen Mgr. Jaroslavem Hanusem, advokátem se sídlem Žižkova tř. 183/33, České Budějovice, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I) Omega & partners, s. r. o.**, se sídlem Jana Růžičky 1143/11, Praha 4, zastoupena Mgr. Ondřejem Trnkou, LL. M., advokátem se sídlem nám. Přemysla Otakara II. 123/36, České Budějovice, **II) EG. D, a. s.**, se sídlem Lidická 1873/36, Brno, **III) CETIN a. s.**, se sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 8. 2022, č. j. KUJCK 80601/2022, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I) proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 17. 2. 2023, č. j. 51 A 15/2022 - 137,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 17. 2. 2023, č. j. 51 A 15/2022 - 137, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Předmětem nyní posuzované věci je rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 8. 2022, č. j. KUJCK 80601/2022. To žalovaný vydal v mezidobí, než Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti proti rozsudku, kterým krajský soud zrušil původní rozhodnutí o odvolání proti územnímu rozhodnutí ze dne 10. 2. 2020. Žalovaný rozhodl na základě žádosti OZNŘ I). Touto žádostí označenou jako „Zúžení předmětu žádosti dle § 45 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád“, zúžil svoji žádost o vydání územního rozhodnutí o objekt SO 02 – konkrétně nájezdové rampy včetně opěrných zdí; dopravní připojení bytového domu tak mělo být zabezpečeno přímým napojením v úrovni 1. nadzemního podlaží. K tomu OZNŘ I) předložila nové výkresy situace a souhlas statutárního města

České Budějovice, rozhodnutí Magistrátu města České Budějovice ze dne 7. 2. 2022, č. j. ODSH/1532/2022-2, o povolení dopravního napojení, smlouvu o přeložce zařízení distribuční soustavy č. 9090004443 uzavřené dne 31. 3. 2020 se společností E.ON Distribuce, a. s., souhlas se stavbou dle § 184a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) společnosti EG.D., a. s., a obdobný souhlas společnosti Teplárna Č. Budějovice.

[2] Žalovaný pak napadeným rozhodnutím podle § 90 odst. 1 písm. c) stavebního zákona změnil výrok rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 10. 2. 2020 tak, že změnil označení stavby a popis druhu a účelu umísťované stavby přizpůsobil podobě stavby dle uvedené žádosti OZNŘ I). Ve zbytku žalovaný rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil dle § 90 odst. 5 správního řádu. Žalovaný shledal odvolací námitky žalobce nedůvodnými, nicméně vzhledem k tomu, že stavebník zúžil svůj návrh a vyjmul nájezdovou rampu se souvisejícími opěrnými zdmi a uzavřel, že *„nastaly s tímto návrhem ve výroku územního rozhodnutí některé rozpory, jež jsou důvodem k použití opravného zásahu odvolacím orgánem, a to cestou změny části napadeného rozhodnutí.“*

[3] Vzhledem ke složitosti procesního postupu v souzené věci a množství rozhodnutí, jak soudních, tak správních, odkazuje kasační soud na shrnutí procesního postupu v napadeném rozsudku.

[4] Proti tomuto (druhému) rozhodnutí žalovaného o odvolání podal žalobce žalobu ke krajskému soudu. Ten napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalovaného, věc mu však k dalšímu řízení nevracel. Dospěl k závěru, že žádost OZNŘ I) o zúžení předmětu řízení byla ve skutečnosti žádostí o změnu územního rozhodnutí podle § 94 stavebního zákona. Ta pak vyžaduje projednání s účastníky územního řízení a s dotčenými orgány a vyhodnocení dle § 90 stavebního zákona. Žalovaný má pak žádost OZNŘ I) postoupit prvostupňovému stavebnímu úřadu k vyřízení jako novou žádost.

II. Důvody kasační stížnosti a další procesní podání účastníků

[5] Osoba zúčastněná na řízení I) (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatel měl předně za to, že krajský soud nesprávně posoudil povahu jeho podání, kterým žádal o zúžení žádosti. Žalovaný dle jeho názoru správně posoudil, že se jedná o pouhé zúžení žádosti podle § 45 odst. 4 správního řádu, nikoliv žádost o změnu územního rozhodnutí podle § 94 stavebního zákona. Dle jeho názoru měla být totiž pouze vypuštěna nájezdová rampa ke garážím, na celkovém záměru se tedy nic nemění. Nadto se jedná o drobné a čistě technické úpravy, které ze své povahy nemohou mít dopad do právní sféry žalobce.

[7] Stěžovatel dále uvedl, že žalovaný mohl změnit prvostupňové rozhodnutí, neboť řízení před správními orgány je ovládáno zásadou apelační. Zároveň pochybení žalovaného pak nepředstavovalo podstatnou vadu řízení. Výsledek postupu, jaký zvolil žalovaný a jaký navrhuje soud, by byl totiž úplně stejný.

pokračování

[8] Krajský soud pak podle stěžovatele vykročil z vymezení žalobních bodů, jelikož žalobce nebrojil proti chybnému právnímu posouzení zúžení žádosti stěžovatele. Žalobci by nenáležela aktivní procesní legitimace k podání žaloby, neboť kdyby probíhalo řízení pouze o zúžení žádosti stěžovatele, nebylo by mu nijak zasaženo do veřejných subjektivních práv.

[9] Závěrem pak uvedl, že krajský soud zatížil svůj rozsudek nepřezkoumatelností; z jeho odůvodnění stěžovatel neseznal, z jakých důvodů se v jeho případě nemohlo jednat o zúžení žádosti, ale na jeho podání muselo být nahlíženo jako na žádost o změnu územního rozhodnutí.

[10] Žalobce se ve vyjádření ztotožnil s názorem krajského soudu. Nesouhlasil s názorem stěžovatele, že zúžením žádosti došlo pouze k nepatrné změně záměru; dle jeho názoru naopak dochází ke změně funkčnosti celé stavby a koncepce dopravní obslužnosti.

[11] Stěžovatel v replice upozornil na celkový nesouhlas žalobce s plánovaným záměrem a jeho snahy zabránit jakýmkoliv změnám v dotčeném území. Zdůraznil rozdíl mezi žádostí o změnu územního rozhodnutí a zúžením žádosti. Dále setrval na své argumentaci podané v kasační stížnosti.

[12] Žalobce se v reakci na repliku bránil proti prohlášení stěžovatele, že by se pokoušel bránit vůči jakékoliv změně v území.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou, a je tedy projednatelná.

[14] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost je důvodná.

[16] Stěžovatel předně namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku a vykročení krajského soudu z dispoziční zásady.

[17] Věcný přezkum rozhodnutí krajského soudu je možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, založil-li soud rozhodovací důvody na skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS), nebo pokud soud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudky NSS ze dne 27. 6. 2007,

č. j. 3 As 4/2007 - 58, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 2 Afs 203/2016 - 51). Touto optikou bude tedy kasační soud posuzovat i nyní napadený rozsudek

[18] Napadený rozsudek výše uvedené požadavky na soudní rozhodnutí splňuje. Nicméně Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že stručnost odůvodnění krajského soudu se již pohybuje na samé hraně přezkoumatelnosti. Stejně tak kasační soud nesouhlasí se stěžovatelem v tom, že krajský soud vykročil z dispoziční zásady a posoudil napadené rozhodnutí nad rámec žalobních námitek. Žalobce sice velmi obecně, ale namítal, že byl postupem žalovaného připraven o možnost podat odvolání proti rozhodnutí o změněném návrhu. Touto otázkou se pak krajský soud zabýval a tedy posoudil žalobu v rámci žalobních bodů.

[19] Stěžejní otázkou v nyní souzeném případě je, zda mělo být stěžovatelovo podání posouzeno jako žádost o zúžení žádosti či jako žádost o změnu územního rozhodnutí.

[20] Podle § 44 správního řádu lze řízení zahájit na základě žádosti.

[21] Podle § 45 odst. 4 správního řádu může žadatel „*zúžit předmět své žádosti nebo vzít žádost zpět; toto právo nelze uplatnit v době od vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně do zahájení odvolacího řízení.*“

[22] Podle § 86 stavebního zákona se územní řízení zahajuje na základě žádosti o vydání územního rozhodnutí.

[23] Podle § 94 odst. 1 stavebního zákona lze územní rozhodnutí „*změnit na odůvodněnou žádost oprávněného, a to tak, že se jeho dosavadní část nahradí novým územním rozhodnutím. Návrh na změnu územního rozhodnutí projedná stavební úřad v rozsahu této změny. Platnost původního územního rozhodnutí není dotčena, pokud není současně výslovně rozhodnuto o změně jeho platnosti podle § 93 odst. 3.*“

[24] Z výše uvedeného tedy plyne, že řízení o vydání územního rozhodnutí je řízením zahajovaným na žádost. V projednávané věci požádal stěžovatel o zúžení předmětu řízení. Učinil tak v průběhu řízení o odvolání, poté co krajský soud zrušil předchozí rozhodnutí žalovaného. Žádost se týkala vypuštění nájezdové rampy včetně opěrných zdí.

[25] Žalovaný jeho žádosti vyhověl a po projednání s dotčenými osobami a správními orgány vydal změněné územní rozhodnutí. Krajský soud pak žádost stěžovatele vyhodnotil jako žádost o změnu územního rozhodnutí, napadené rozhodnutí zrušil a zavázal žalovaného k postoupení žádosti správnímu orgánu prvního stupně.

[26] S tímto postupem nesouhlasil stěžovatel a podal proti napadenému rozsudku kasační stížnost. Ani Nejvyšší správní soud se s názorem krajského soudu neztotožňuje.

[27] Kasační soud připouští, že posuzování změn záměru v řízení o vydání územního rozhodnutí je citlivou věcí, neboť je třeba komplexně posuzovat, jaký dopad bude mít záměr a jeho případná změna na okolí. Musí být zároveň splněn požadavek na posouzení dle § 90

pokračování

stavebního zákona. Nicméně z dikce stavebního zákona je zřejmé, že § 94 téhož zákona, který upravuje změnu či zrušení územního rozhodnutí, slouží ke změnám či zrušení již vydaných a pravomocných územních rozhodnutí. Předpokládá totiž nahrazení části dosavadního územního rozhodnutí novým, přičemž část původního rozhodnutí zůstává dále platná (srov. komentář k § 94 stavebního zákona In: Malý, S. *Stavební zákon. Komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013)

[28] V posuzovaném případě však tato situace nenastala. Stěžovatel požádal o zúžení žádosti v době, kdy žalovaný rozhodoval o odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Územní rozhodnutí tak nebylo pravomocné a nebylo jej tedy možné změnit postupem podle § 94 stavebního zákona, tak jak navrhuje krajský soud. V tomto jsou tedy závěry krajského soudu nesprávné.

[29] Na podání stěžovatele žalovaný správně nahlížel jako na žádost o zúžení předmětu řízení. V posuzovaném případě totiž došlo k faktickému „zmenšení“ záměru, neboť stěžovatel požadoval vypuštění nájezdové rampy a opěrných zdí k ní náležejících. Kasační soud však podotýká, že se jedná o specifickou situaci, kdy institut zúžení žádosti podle § 45 odst. 4 správního řádu lze využít také v řízení o vydání územního rozhodnutí. *A contrario* by takto nešlo nahlížet na změnu spočívající v rozšíření záměru, např. přidáním nájezdové rampy, odstavných míst či patra.

[30] Taktéž nelze souhlasit s názorem krajského soudu v tom, že v případě zúžení žádosti by se v posuzovaném případě jednalo o částečné zpětvzetí a žalovaný by musel řízení v části zastavit.

[31] Správní řízení je ovládáno zásadou jednotnosti řízení. Tato zásada (mimo jiné) znamená, že řízení až do vydání rozhodnutí o řádném opravném prostředku představuje jeden celek, tedy totéž řízení zahrnuje jak řízení odehrávající se před správním orgánem prvního stupně, tak i případné odvolací řízení. Tato řízení se tedy pojímají dohromady ve svém komplexu. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů proto tvoří jeden celek. Odvolací či rozkladový orgán může nahradit část odůvodnění orgánu prvního stupně vlastní úvahou a korigovat tak určitá dílčí „argumentační zaškokbrtnutí“ (popřípadě doplnit chybějící či strohá odůvodnění) podřízeného správního orgánu v případě, kdy prvostupňové rozhodnutí potvrzuje (srov. např. rozsudek ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012 - 47). To znamená, že celá věc přechází k rozhodnutí na nadřízený orgán, který odpovídá (ve stejném rozsahu jako správní orgán I. stupně) za správné a úplné zjištění skutkového a právního stavu.

[32] V případě, kdy stěžovatel požádal o zúžení žádosti v průběhu řízení o odvolání, mohl žalovaný sám o tomto zúžení rozhodnout. Stavební záměr žalovaný povolil jako celek, pouze výrokovou část upravil tak, aby byla v souladu s požadovaným zúžením žádosti. Nebyl tedy důvod, aby žalovaný případně zastavil část řízení; záměr byl povolován jako celek, nikoliv jako jednotlivé části, o nichž by bylo možné rozhodnout samostatně, a řízení v části zastavit.

[33] Krajský soud svou argumentaci vystavěl na skutečnosti, že žalobce byl zkrácen na svých právech tím, že mu nebylo umožněno podat odvolání proti zúženému návrhu.

S tímto kasační soud také nesouhlasí. Jak soud uvedl již výše, správní řízení je ovládáno zásadou jednotnosti, správní orgán druhého stupně tedy může nahradit část odůvodnění orgánu prvního stupně vlastní úvahou. Takový postup pak nepředstavuje zásah do dvojinstančnosti řízení. Tak tomu bylo také v nyní posuzovaném případě. Žalovaný na základě zúžení žádosti stěžovatelem vyzval veřejnost a ostatní účastníky k seznámení se s poklady pro rozhodnutí a umožnil jim na tuto žádost reagovat. Žalobce tedy měl možnost se ke zúžení žádosti vyjádřit. Svého práva však nevyužil v tomto rozsahu, neboť ve svém vyjádření brojil pouze proti jiným skutečnostem projednávaným v odvolacím řízení.

[34] Žalovaný se ostatně otázkou, zda nebyli účastníci zkrácení na svých právech vydáním napadeného rozhodnutí, zabýval. Stěžovatelův záměr byl projednáván opakovaně, a to v různých variantách, zahrnujících i nezahrnujících nájezdovou rampu. Jak žalobce, tak i ostatní účastníci měli opakovanou možnost se k této verzi záměru vyjádřit. Neučinili tak ani po výzvě žalovaného k seznámení s podklady pro rozhodnutí po zúžení žádosti stěžovatelem. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že žalobce nebyl zkrácen na svých právech; naopak žalovaný postupoval v souladu s principem procesní ekonomie a dále zbytečně neprodlužoval řízení. Bylo zcela v jeho pravomoci, aby vydal napadené rozhodnutí a zároveň rozhodl o zúžení žádosti tak, že pozměnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[35] Z výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud se pak bude muset zabývat věcnými námitkami žalobce, přičemž bude vázán jak názorem vysloveným v tomto rozsudku, tak také názorem vysloveným v rozsudku ze dne 4. 10. 2022, č. j. 10 As 522/2021 - 126, kde se Nejvyšší správní soud vyjádřil k aktivní procesní legitimaci žalobce.

[36] Kasační soud si je zároveň vědom komplikované procesní situace v nyní souzené věci, kde v důsledku rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2023, č. j. 10 As 359/2022 - 78 a tohoto rozsudku existují dvě územní rozhodnutí o umístění téhož záměru, pouze v lehce odlišných variantách. Také tuto skutečnost bude muset vzít krajský soud v dalším rozhodování v potaz.

IV. Závěr a náklady řízení

[37] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek krajského soudu zrušil, a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), v němž bude vázán shora vysloveným právním názorem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[38] Krajský soud v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. v dalším řízení rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. července 2023

pokračování

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu