



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: **J. S.**, zastoupen Mgr. Ludvíkem Juříčkou, advokátem se sídlem Holandská 1, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Dominikánské nám. 1, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) MUDr. A. S.**, **II) CETIN a.s.**, se sídlem Českomoravská 19, Praha 9, **III) EG. D, a.s.**, se sídlem Lidická 36, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 7. 2021, č. j. MMB/0216207/2021, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 7. 2023, č. j. 30 A 121/2021 - 105, ve znění opravného usnesení ze dne 18. 8. 2023, č. j. 30 A 121/2021 - 114.

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalobci **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**
- IV.** Osobám zúčastněným na řízení I) - III) **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

- I.** Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Osoba zúčastněná na řízení I) (dále jen „stavebník“) požádala Úřad Městské části Brno-Líšeň (dále jen „stavební úřad“) o společné povolení pro umístění a povolení stavby označené jako „*Změna stavby rodinného domu na ulici O. X, na pozemku parc. č. XA, k. ú. L.*“ (dále jen „stavební záměr“). Stavební úřad si před vydáním rozhodnutí nechal zpracovat Odborem územního plánování a rozvoje Magistrátu města Brna závazné stanovisko; usoudil, že stavební záměr je přípustný, neboť je v souladu s politikou územního rozvoje, územně plánovací dokumentací a s cíli a úkoly územního plánování (dále jen „závazné stanovisko“). Stavební úřad následně vydal rozhodnutí o společném povolení stavby dle § 94p odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) ve spojení s § 13a vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu.

[2] Proti rozhodnutí podal žalobce (účastník řízení) odvolání a uvedl, že projektová dokumentace ke stavebnímu záměru vykazuje nedostatky, které se projevují i v obsahu závazného stanoviska. Žalovaný si proto v odvolacím řízení nechal Odborem územního plánování a stavebního řádu Krajského úřadu Jihomoravského kraje zpracovat revizní závazné stanovisko, uzavřel, že závěry původního závazného stanoviska jsou věcně správné, a proto původní rozhodnutí potvrdil.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) a namítl, že se rozhodnutí opírá o nezákonná závazná stanoviska dotčených orgánů. Uvedl zejména, že projektová dokumentace stavebního záměru trpí nedostatky; údaj o objemu stávající stavby uvedený žalovaným se liší od údaje autorizovaného inženýra žalobce, i od výpočtu stavebního úřadu. Dle výpočtu autorizovaného inženýra činí nárůst objemu stavby 62,2 %. Liší se i údaje o novém objemu stavby. Revizní stanovisko je nepřezkoumatelné, neboť nevysvětluje, jak a na základě jakých podkladů dospěl krajský úřad ke shora uvedeným výsledkům.

[4] Krajský soud žalobci přisvědčil v tom, že správní orgány údaje o objemu stavebního záměru v průběhu správního řízení uváděly nekonzistentně. Krajský úřad se nikterak nevyjádřil ke správnosti žalobcem prezentovaného výpočtu zpracovaného autorizovaným inženýrem. Pouze přestřel výsledek vlastního výpočtu, který navíc dodatečně opravil, současně však v žádném ze svých stanovisek a vyjádření neuvedl, jak k tomuto výsledku dospěl. Závěry krajského úřadu tak nelze žádným způsobem verifikovat, což nemohl udělat ani žalobce v průběhu správního řízení. Žalovaný tak zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů; pochybil, pokud si nenechal zpracovat doplnění revizního závazného stanoviska tak, aby se krajský úřad vypořádal s argumentací žalobce a mohlo tak tvořit řádný podklad pro rozhodnutí.

II. Důvody kasační stížnosti

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

pokračování

[6] Předně uvedl, že nesouhlasí se závěry krajského soudu v tom, že své rozhodnutí zatížil nepřezkoumatelností, jedná se totiž o tak závažnou vadu, která spočívá v absenci skutkových důvodů, a nikoliv v dílčích nedostacích odůvodnění rozhodnutí.

[7] Poukázal rovněž na materiály, ze kterých je jasně patrné, z jakých hodnot a dokumentů při svém posouzení vycházel; ty jsou součástí správního spisu. Stěžovatel proto nerozumí požadavku krajského soudu na doplnění revizního závazného stanoviska. Uzavřel, že krajský soud pochybil, pokud dílčí nedostatky odůvodnění rozhodnutí stěžovatele posoudil jako tak závažnou vadu, která způsobila jeho nepřezkoumatelnost.

[8] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že rozsudek krajského soudu považuje za správný a navrhl kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] 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.

[10] 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.).

[11] Kasační stížnost **není** důvodná.

[12] V řešené věci je jedinou otázkou, zda rozhodnutí žalovaného v části, ve které vypořádává soulad stavebního záměru s územním plánem města Brna, trpí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Z obsahu správního spisu totiž krajský soud zjistil, že žalovaný během řízení operoval při výpočtu nárůstu objemu stavby s větším počtem hodnot (a také výsledků výpočtů stávajícího a následného objemu stavby), přičemž dostatečně neodůvodnil, z jakého důvodu považuje dříve uváděné výsledky za nesprávné.

[13] Nejvyšší správní soud na tomto místě uvádí, že jeden z principů, který představuje součást práva na spravedlivý proces a vylučuje libovůli při rozhodování, je i povinnost rozhodnutí řádně odůvodňovat. Z odůvodnění tak musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, či ze dne 10. 3. 2008, sp. zn. IV. ÚS 2701/07). Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2014, č. j. 4 As 111/2014 - 27).

[14] Citovaná rozhodnutí se výslovně zabývala soudními rozsudky. Požadavky na rozhodnutí, včetně řádného odůvodnění se vztahují též na rozhodnutí správních orgánů, pokud rozhodují o právech a povinnostech dotčených osob (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 Azs 229/2016 - 44).

[15] Obdobně v nálezu z 2. 6. 2009, sp. zn. II. ÚS 435/09, Ústavní soud shrnul svou dosavadní judikaturu takto: „Jedním z principů představujících neopominutelnou součást práva na spravedlivý proces je i povinnost soudů svá rozhodnutí řádně odůvodnit, přičemž se musejí vypořádat s námitkami uplatněnými účastníky řízení, a to způsobem odpovídajícím míře jejich závažnosti. Pokud soudy této zákonné povinnosti nedostojí, a to jednak tím, že se zjištěnými skutečnostmi nebo tvrzenými námitkami nezabývají vůbec, nebo se s nimi vypořádají nedostatečným způsobem, založí tím nepřezkoumatelnost jimi vydaných rozhodnutí. Takový postup nelze akceptovat, neboť by znamenal otevření cesty k potenciální libovůli v rozhodování, a znamenal by tak porušení ústavního zákazu výkonu libovůle soudy (čl. 2 odst. 2 Listiny)“.

[16] V této souvislosti kasační soud připomíná, že při posuzování nepřezkoumatelnosti rozhodnutí je třeba postupovat obezřetně a využívat tento institut pouze, pokud jsou shledány jeho závažné vady. Například v situaci, ve které není z odůvodnění rozhodnutí vůbec patrné, jak správní orgán hodnotil podstatné důvody či skutečnosti (usnesení rozšířeného senátu kasačního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016 - 123, č. 3668/2018 Sb. NSS). Za nepřezkoumatelné lze považovat takové rozhodnutí, z jehož odůvodnění nelze seznat, jaký názor správní orgán zaujal vůči důležitým skutkovým (zde výpočet nárůstu objemu stavby) a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí.

[17] Krajský soud ve svém rozsudku na námitku žalobce posuzoval mimo jiné soulad stavebního záměru s územním plánem města Brna. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu totiž v usnesení ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 - 116, č. 2943/2014 Sb. NSS vyslovil závěr, že závazným obecným regulativem, který vyjadřuje limity stavebního využití území je index podlahové plochy (IPP). V daném případě došlo k překročení nejvyššího povoleného IPP, a proto musela být pro přípustnost daného záměru naplněna i doplňující podmínka – navýšení objemu stavby oproti původní hodnotě o maximálně 50 %. Ve věci účastníci řízení i správní orgány předestřeli několik výpočtů, přičemž výsledek některých byl, že stavební záměr hranici překračuje, a jiné výsledky odůvodňovaly závěr, že požadavkům vyhovuje.

[18] Dle souhrnné technické zprávy, která je součástí stavebníkem předložené projektové dokumentace činí objem stávající stavby 638 m³ a celkový objem stavby po uskutečnění stavebního záměru 938 m³. Podle průvodní zprávy tedy mělo dojít k nárůstu objemu o 47,1 %. Z těchto hodnot vychází i původní závazné stanovisko, na jehož základě vydal rozhodnutí správní orgán prvního stupně. Následně však žalobce předložil společně s odvoláním vlastní podrobný výpočet stávajícího (cca 596 m³) a nového (939 m³) objemu stavby, z něhož plyne, že dle jeho názoru by měl nárůst činit cca 57,5 %. Krajský úřad v revizním závazném stanovisku uvedl, že stávající objem stavby je 830 m³ a navržený objem po uskutečnění stavebního záměru bude 1 060 m³, a tudíž činí nárůst objemu 28 %, na to reagoval žalobce vyjádřením, k němuž připojil výpočet objemu stávající stavby vyhotovený autorizovaným inženýrem. Dle tohoto výpočtu činí objem stávající stavby jen cca 584 m³. Výpočet objemu stavby po uskutečnění stavebního záměru již žalobce nepředložil. Krajský úřad na to reagoval vyjádřením ze dne 20. 7. 2021, v němž konstatoval, že výsledek výpočtu uvedený v revizním závazném stanovisku byl v důsledku početní chyby nesprávný. Ve skutečnosti má dle kontrolního výpočtu stávající stavba objem 630 m³ a nový objem činí

pokračování

900 m³. Navržený objem stavby tedy přesahuje objem stávající o cca 34 %. Při nezahrnutí kůlny s přístřeškem do výpočtu objemů by navržený objem rodinného domu (840 m³) přesahoval stávající objem (580 m³) o 45 %.

[19] Soud žalovanému vytkl, že se krajský úřad v revizním závazném stanovisku nevypořádal s výpočtem objemu stavby, který předložil žalobce (a vypracoval autorizovaný inženýr). Pouze přdestřel výsledek vlastního výpočtu, který navíc následně dodatečně opravil, současně však v žádném ze svých stanovisek a vyjádření neuvedl, jak k tomuto výsledku dospěl. Závěry krajského úřadu tak, dle něj, nelze žádným způsobem verifikovat; žalovaný měl upřít žalobci v průběhu řízení možnost ověřit si výpočty správních orgánů. Tato pochybení měla způsobit nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů.

[20] Žalovaný naopak uvádí, že součástí spisu je pracovní materiál, nadepsaný jako výpočet objemu stavby, z něhož je jasné patrné, jak dospěl k hodnotám, které jsou uvedeny v jeho rozhodnutí. Nemůže tak být pochyb ani o tom, z jakých vstupních informací krajský úřad vycházel. Krajský soud se dle něj dopustil nesprávného právního posouzení, pokud dílčí nedostatek odůvodnění rozhodnutí *a priori* vyhodnotil jako vadu, která způsobila nepřezkoumatelnost.

[21] Kasační soud po nahlédnutí do správního spisu konstatuje, že je z něj zřejmých hned několik různě přehledných výpočtů nárůstu objemu stavby, či jejich oprav; a to i přesto, že se jedná o klíčovou skutečnost pro rozhodnutí ve věci samé. Jak Nejvyšší správní soud již připomněl v bodě 16, v případě, že výsledná hodnota nárůstu objemu stavby bude vyšší než 50 % stávajícího objemu, nenaplní stavební záměr podmínky pro změny stavby, které stanovuje územní plán města Brna a nebude přípustný. Nejasnosti při tomto výpočtu jsou pro věc tak zásadní, že jejich nedostatky mohou působit zásah do práv na řádný proces žalobce i dalších účastníků řízení.

[22] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že se žalovaný ve svém rozhodnutí (či krajský úřad v revizním závazném stanovisku) opomněl vypořádat s hodnotami, které on, či další účastníci vznášeli během správního řízení. Z jeho spisu lze, jak uvádí žalovaný, v omezené míře odhadnout hodnoty, se kterými pracuje, nelze zde ale k nim nalézt žádnou úvahu, z jakého důvodu nyní využívá odlišné hodnoty než dříve. Poslední závěry žalovaného, které následně převtělil do svého rozhodnutí ve věci samé, vycházejí „pouze“ z vyjádření, kterým reagoval na další kontrolní výpočet doložený žalobcem v reakci na nesprávný výpočet krajského úřadu v revizním závazném stanovisku. Neobstojí ani argument krajského úřadu, který měl vysvětlit rozpor mezi jeho výpočty a těmi, které přdestřel žalobce; podle něhož nelze ztotožňovat pojem „objem stavby“ s pojmem „obestavěný prostor stavby“, neboť výpočet předložený žalobcem zahrnuje objem celé stavby včetně jejího vnějšího pláště. Krajský úřad nevysvětlil, jaké části stavby snad mohly být z výpočtu autorizovaného inženýra nedůvodně vynechány, a ani porovnáním projektové dokumentace stavby s tímto výpočtem není zřejmé, že by k tomu došlo. Žalovaný v rozhodnutí rezignoval i na zdůvodnění, proč dále nepracoval pouze s hodnotami přdestřenými stavebníkem v původním projektu, který byl součástí jeho žádosti. Kasační soud neopomněl zhlédnout i materiál, na který odkazuje stěžovatel; z něj však lze v kontextu, v této části chaotického,

řízení vyhodnotit, zda se jedná o aktuální materiál, tedy podklad pro rozhodnutí ve věci samé, či nikoliv.

[23] Z tohoto stavu spisu nejsou účastníci řízení, kterým svědčí právo nahlížet do spisu, schopni zjistit, které hodnoty jsou ty „aktuální“ a žalovaný je vezme v potaz při rozhodnutí ve věci. Nedožví se z něj ani, z jakého důvodu jejich výpočty žalovaný považuje za chybné; nebyl ani schopen poskytnout účastníkům řízení jasné údaje, kterým by mohli svými výpočty oponovat. Napadené rozhodnutí neposkytuje z důvodu nedostatečného vypořádání námítky žalobce, kterou vznáší opakovaně (poprvé již v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně), záruky, které Nejvyšší správní soud na odůvodnění správního rozhodnutí klade.

[24] Na tomto místě Nejvyšší správní soud připomíná, že vada nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů musí být vykládána jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, publ. pod č. č. 1566/2008 Sb. NSS); tento institut může být využíván pouze pro nejzávažnější vady rozhodnutí, nestačí, že se v rozhodnutí objevují dílčí nedostatky výpočtů, či odůvodnění, jejichž existence není mezi stranami sporná (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2023, č. j. 7 Azs 93/2023 - 30). Kasační soud dospěl k názoru, že vady v řízení přesáhly hranici pouhých drobných nedostatků ve výpočtech či odůvodnění, jak tvrdí stěžovatel. Lze tak shledat, že tímto postupem se žalovaný nedostál své povinnosti rozhodnutí odůvodnit tak, aby z něj bylo v případě věcného přezkumu jasné, k jakým skutečnostem a důkazům při svém právním hodnocení přihlédl a z jakého důvodu jiné nevzal v potaz; za tohoto stavu je to možná pouze stěžovatel, kdo svým postupům rozumí. Jeho rozhodnutí tak ale nemůže obstát.

[25] Závěrem kasační soud doplňuje, že jeho požadavkem není, aby žalovaný popsal celý detailní postup každé početní operace (jak uvádí stěžovatel), to ani není pro samotné odůvodnění žádoucí; měl by ale v odůvodnění rozhodnutí popsat alespoň elementární výpočet tak, aby jeho závěry mohl soud věcně ověřit v kontextu podpůrných dokumentů obsažených ve spise.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost stěžovatele důvodnou. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[27] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Procesně úspěšnému žalobci pak nevznikly v řízení žádné náklady. Náhrada nákladů řízení se mu proto nepřiznává. Stejně tak nevznikly žádné náklady řízení ani osobám zúčastněným na řízení, náhrada nákladů řízení se jim proto také nepřiznává.

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

pokračování

V Brně dne 2. listopadu 2023

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu