



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce zpravodaje Tomáše Blažka a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **J. K.**, zastoupeného JUDr. Ing. Vojtěchem Levorou, advokátem, sídlem Slovanská 982/136, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, sídlem Škroupova 1760/18, Plzeň, **za účasti: I)** CETIN a.s., sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9, **II)** HOTELY SRNÍ, a.s., sídlem Celetná 590, Praha 1, zastoupené JUDr. Jiřím Gajdarusem, advokátem, sídlem Synkovská 1327/6, Praha, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 8. 2021, č. j. PK-RR/2493/21, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 9. 2022, č. j. 77 A 138/2021-108,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 9. 2022, č. j. 77 A 138/2021-108, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Kašperské hory (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 4. 5. 2021, vydaným podle § 94p odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve společném územním a stavebním řízení schválil stavební záměr *Ubytovací zařízení pro hotel Srní*. Zařízení sestává ze dvou objektů pro ubytování personálu hotelu Srní a je umístěno na pozemcích, které jsou ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení, společnosti HOTELY SRNÍ, a.s. (dále jen „HOTELY SRNÍ“).

[2] Žalobce je výlučným vlastníkem bezprostředně sousedících pozemků. Proti rozhodnutí stavebního úřadu podal odvolání, jelikož měl za to, že projektová dokumentace

doložená stavebníkem obsahuje chybný počet parkovacích míst. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl odvolání podané žalobcem (a dále odvolání dalších účastníků řízení) a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce u Krajského soudu v Plzni, který žalobu zamítl v záhlaví označeným rozsudkem. Krajský soud neshledal namítanou nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Konstatoval, že žalovaný řádně vypořádal odvolací námitku chybného počtu parkovacích míst. Krajský soud přisvědčil žalovanému, že žalobce uplatnil danou námitku teprve v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu, tedy v rozporu se zásadou koncentrace řízení. Žalovaný ji navíc i přesto alespoň v základním rozsahu vypořádal – poukázal na irelevantnost výpočtu parkovacích míst předloženého žalobcem a dále na to, že námitka překračuje rozsah, ve kterém je žalobce oprávněn námitky vůbec uplatňovat dle § 94n odst. 3 stavebního zákona. S tímto hodnocením krajský soud souhlasil. Nedůvodnou shledal také námitku, že žalovaný se nezabýval otázkou dostatečného počtu parkovacích míst u stavebního záměru z hlediska souladu s veřejným zájmem. Krajský soud zdůraznil, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu slouží k ochraně veřejných subjektivních práv žalobce. Žalobce však neuvedl, jak žalovaný údajným nedostatečným zjištěním skutkového stavu a posouzením souladu stavby s veřejným zájmem zasáhl do jeho práv.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž nejprve namítl, že na nesprávnost výpočtu parkovacích míst poukazoval již v odvolání proti v pořadí prvnímu rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 17. 5. 2019. Žalovaný tomuto odvolání vyhověl a po vrácení věci zpět stavebnímu úřadu stavebník upravil projektovou dokumentaci tak, že kapacita lůžek byla snížena na 32 (z původního počtu 40), při ponechání stejného počtu parkovacích míst (tj. 9) a stejného rozsahu stavby. Stěžovatel tak uvedenou námitku uplatnil včas. V žalobě se sice přepsal a uvedl chybné datum podání odvolání, ale všem zúčastněným muselo být jasné, o jaké odvolání se jednalo. Podle stěžovatele se v daném případě zároveň jedná o zjevné obcházení zákona. Stavebník pro účely stavebního řízení účelově snížil počet lůžek, aby nemusel navyšovat počet parkovacích stání. Skutečná kapacita lůžek přitom může být v budoucnu původně požadovaná (tj. 40), kdy to však již nebude možné reálně zkontrolovat. Nedostačující počet parkovacích míst již nyní zatěžuje okolí výstavby, tj. i okolí nemovitosti stěžovatele, kde v podstatě není možné zaparkovat.

[5] K výtce krajského soudu, že nepředstavil svůj výpočet, kterým došel k vyššímu počtu parkovacích míst (tj. k číslu 14 namísto 9), stěžovatel odkázal na podrobný výpočet obsažený v jeho odvoláních ze dne 4. 6. 2019 a ze dne 18. 5. 2021. Zároveň namítl, že se nejedná o žádný „internetový“ výpočet, ale o výpočet dle právních předpisů a norem. Stěžovatel nesouhlasí také se závěrem krajského soudu, že se touto žalobou nemůže domáhat ochrany veřejného zájmu. V daném případě se jedná o chráněné území, podmínky pro navyšování kapacity parkovacích míst by tak měly být o to striktnější a více kontrolované. Podle stěžovatele je přitom nereálné domoci se ochrany ze strany speciálních subjektů, které jsou ze zákona oprávněny podat žalobu k ochraně závažného veřejného zájmu. Stěžovatel jako vlastník sousedního pozemku a budovy má zájem na tom, aby v okolí bylo možné zaparkovat a aby se zde nekumuloval nadměrný počet zaměstnanců a dalších ubytovaných.

pokračování

Tyto soukromé zájmy dle názoru stěžovatele zčásti odpovídají zájmu veřejnému, přičemž k věci nelze přistupovat „restriktivně a formalisticky“.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že se ztotožňuje se závěry krajského soudu. Osoba zúčastněná na řízení HOTELY SRNÍ ve svém vyjádření uvedla, že stavební úřad dne 8. 12. 2022 udělil kolaudační souhlas s užíváním stavby *Ubytovací zařízení pro hotel Srní*.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

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

[8] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a dospěl k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná.

[9] Jádrem sporu v posuzované věci je otázka, zda ve společném územním a stavebním řízení týkajícím se stavebního záměru *Ubytovací zařízení pro hotel Srní* a v navazujícím řízení před krajským soudem byla řádně vypořádána stěžovatelem uplatněná námitka, že projektová dokumentace doložená stavebníkem obsahuje chybný počet parkovacích míst.

[10] Primárním důvodem zamítnutí stěžovatelova odvolání a následně také žaloby byl poukaz žalovaného a krajského soudu na opožděné uplatnění námítky chybného výpočtu parkovacích míst. Stěžovatel k tomu v kasační stížnosti namítl, že na nesprávnost výpočtu parkovacích míst poukazoval již v odvolání proti v pořadí prvnímu rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 17. 5. 2019. Stěžovatel je proto názoru, že uvedenou námitku uplatnil včas.

[11] Nejvyšší správní soud shledal uvedenou kasační námitku nedůvodnou. Stavební úřad vedl v posuzované věci společné územní a stavební řízení podle § 94j a násl. stavebního zákona, v němž upustil od ústního jednání. V oznámení o zahájení společného řízení ze dne 4. 2. 2019 o tom informoval jeho účastníky (mezi něž patřil také stěžovatel). Zároveň je v souladu s § 94m odst. 3 ve spojení s § 94n odst. 4 stavebního zákona vyrozuměl o tom, že mají právo uplatnit své námítky do 15 dnů ode dne doručení tohoto oznámení. Stěžovatel uplatnil ve stanoveném termínu námítky týkající se projektové dokumentace, žádá z námitek se však netýkala parkovacích a odstavných stání. Stavebník poté doplnil do spisu další podklady a stavební úřad sdělil účastníkům řízení, že se mohou k těmto podkladům vyjádřit v nově stanovené lhůtě. Stěžovatel tohoto práva využil a zaslal stavebnímu úřadu další námítky, ve kterých obecně uvedl, že projektová dokumentace je chybná. Konkrétní námítku týkající se počtu parkovacích míst stěžovatel uplatnil až v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu o schválení stavebního záměru ze dne 17. 5. 2019. Žalovaný zrušil uvedené rozhodnutí stavebního úřadu rozhodnutím ze dne 14. 2. 2020. Jedním z důvodů, pro které tak učinil, byl nesprávný výpočet parkovacích míst uvedený v projektové dokumentaci. K tomuto pochybení přihlédl z úřední povinnosti. Ke zmíněné odvolací námitce konstatoval, že byla uplatněna opožděně.

[12] V pokračujícím řízení stavebník změnil projektovou dokumentaci. Nadále již počítal pouze s kapacitou 32 ubytovaných osob (namísto původních 40), počet parkovacích stání ponechal nezměněný, tj. 9 (z toho 8 pro osobní vozidla a 1 pro parkování 4 motocyklů či jízdních kol). Stavební úřad opětovně sdělil účastníkům řízení, že se mohou k podkladům rozhodnutí vyjádřit v nově stanovené lhůtě. Stěžovatel se v této lhůtě k podkladům nevyjádřil. Stavební úřad rozhodnutím ze dne 4. 5. 2021 schválil stavební záměr. Stěžovatel v odvolání proti tomuto rozhodnutí namítl, že snížení počtu ubytovaných ve stavebním záměru je účelové, nesprávný je dle stěžovatele také nový výpočet nezbytného počtu parkovacích míst. Žalovaný zamítl odvolání stěžovatele (spolu s odvoláním dalších účastníků řízení, J. S. a Jx. S.) žalobou napadeným rozhodnutím.

[13] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše podané shrnutí průběhu správního řízení přisvědčuje žalovanému a krajskému soudu, že stěžovatel uplatnil námitku chybného výpočtu parkovacích míst opožděně. Obecná úprava koncentrace správního řízení je obsažena v § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád: *K novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlídně jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve.* Stavební zákon navíc obsahoval v § 94m odst. 3 speciální úpravu pro společné územní a stavební řízení. Podle této úpravy stavební úřad v případě, že upustí od ústního jednání, *určí lhůtu, která nesmí být kratší než 15 dnů, do kdy mohou dotčené orgány uplatnit závazná stanoviska a účastníci řízení své námitky. Zároveň je upozorní, že k později uplatněným závazným stanoviskům, námitkám, nebude přihlídnuto.*

[14] Podstatné v nyní posuzované věci je, že v pokračujícím řízení po rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 2. 2020 stavebník změnil projektovou dokumentaci. Stěžovatel se tedy již nemohl bez dalšího dovolávat námitek, které uplatnil v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 17. 5. 2019. Stavební úřad v tomto případě rozhodoval o schválení stavebního záměru na základě odlišné projektové dokumentace. Stěžovatel měl tedy v pokračujícím řízení uplatnit nové námitky proti změněné projektové dokumentaci, a to ve lhůtě, kterou stavební úřad stanovil k vyjádření se k podkladům rozhodnutí. Stavební úřad sice ve sděleních ze dne 9. 12. 2020 a ze dne 13. 4. 2021, kterými účastníky řízení zpravil o možnosti vyjádřit se k podkladům řízení, výslovně neupozornil na to, jaké změny stavebník učinil v projektové dokumentaci (což je obecně v takových případech vhodný postup). Nicméně stěžovatel tím nebyl nijak zkrácen na svých právech. Žalovaný totiž zrušil původní rozhodnutí stavebního úřadu o schválení stavebního záměru kromě jiného z toho důvodu, že v původní projektové dokumentaci byl uveden nesprávný výpočet parkovacích míst. Stěžovatel proto mohl předpokládat, že stavebník upraví projektovou dokumentaci právě v tomto směru. Navíc stavebník přehledně popsal změny provedené v projektové dokumentaci v průvodním dopise, který zaslal stavebnímu úřadu spolu s novou dokumentací dne 6. 11. 2020. Tento průvodní dopis je součástí správního spisu a stěžovateli, který se dne 16. 12. 2020 dostavil na stavební úřad, aby nahlédl do spisu, muselo i z něj být zřejmé, jaká byla povaha změn, k nimž došlo v projektové dokumentaci. Nejvyšší správní soud dále poukazuje na skutečnost, že správní orgány i v dřívějších rozhodnutích vydaných v této věci (tj. v rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 17. 5. 2019 a v rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 2. 2020) stěžovateli jasně vysvětlily, že v daném řízení platí koncentrační zásada a že by měl, pokud je to možné, uplatňovat své námitky již v řízení před stavebním úřadem.

pokračování

[15] Pokud tedy stěžovatel uplatnil námitky proti změněné projektové dokumentaci až v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 4. 5. 2021, učinil tak opožděně. Z tohoto důvodu nebylo povinností žalovaného se jimi věcně zabývat.

[16] Žalovaný se nicméně v žalobou napadeném rozhodnutí zabýval zákonností rozhodnutí stavebního úřadu z tohoto hlediska z úřední povinnosti (neboť to vyžadoval veřejný zájem) a konstatoval, že výpočet parkovacích stání provedený v souhrnné technické zprávě Ing. K. Ž., autorizovaným inženýrem pro pozemní stavby, je v souladu s ČSN 736110 a její změnou Z1. K výpočtu, který stěžovatel prezentoval v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu, žalovaný dodal, že je zjevně vygenerován programem volně dostupným na internetu a není zřejmé, odkud stěžovatel čerpal údaje dosazené do tohoto výpočtu. Žalovaný zároveň uvedl, že námitka chybného výpočtu parkovacích míst překračuje rozsah, ve kterém je stěžovatel oprávněn námitky vůbec uplatňovat dle § 94n odst. 3 stavebního zákona.

[17] Nejvyšší správní soud tak uvádí, že žalovaný ve vztahu k otázce počtu parkovacích míst dostal své povinnosti přezkoumat správnost rozhodnutí stavebního úřadu z hledisek, která vyžaduje veřejný zájem (viz § 89 odst. 2 správního řádu). Odlišnou otázkou ale je, zda je věcně správný jeho závěr, že výpočet parkovacích stání provedený v souhrnné technické zprávě Ing. K. Ž. je v souladu s ČSN 736110 a její změnou Z1. A zda krajský soud řádně vypořádal žalobní námitky, které stěžovatel proti tomuto závěru uplatnil.

[18] K rozdílným závěrům, k nimž ve svém výpočtu nezbytného počtu parkovacích míst dospěl stěžovatel a stavebník v projektové dokumentaci, potažmo správní orgány, krajský soud uvedl, že stěžovatel se danou žalobní námitkou „*ujímá ochrany obecné zákonnosti, což mu nepřísluší*“. Ze žaloby údajně nebylo zřejmé, jakým způsobem by mohlo být dotčeno nějaké veřejné subjektivní právo stěžovatele, pokud by snad jeho tvrzení o chybném výpočtu nezbytného počtu parkovacích míst byla správná. Podle krajského soudu navíc byla příslušná žalobní námitka formulována vágně a stěžovatel ani konkrétně nepředstavil svůj výpočet.

[19] Nejvyšší správní soud v tomto bodě s krajským soudem nesouhlasí.

[20] Krajskému soudu je třeba v obecné rovině přisvědčit v tom, že posláním správních soudů je především ochrana veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob, nikoli všeobecný dozor nad zákonností výkonu veřejné moci správními orgány. V návaznosti na to krajský soud rozlišil mezi úpravou žalobní legitimace obsaženou v § 65 odst. 1 s. ř. s. a v § 66 s. ř. s. a správně uvedl, že stěžovatel nepatří mezi subjekty, kterým zákon svěřuje žalobní legitimaci k ochraně závažného veřejného zájmu. Ničím nepodložené tvrzení stěžovatele, že je nereálné domoci se ochrany ze strany speciálních subjektů, kterým svědčí žalobní legitimace podle § 66 s. ř. s., na tom nemůže nic změnit. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem také v tom, že stěžovatel nebyl oprávněn namítat nedostatečné vypořádání námitky uplatněné jinými účastníky správního řízení (manžely S.). Žalobou podle § 65 odst. 1 s. ř. s. se nelze dovolat ochrany práv jiných osob.

[21] V čem se krajský soud mýlí, je jeho striktní rozlišování mezi ochranou veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob a ochranou veřejného zájmu. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264

(č. 3903/2019 Sb. NSS), uvedl, že je sice třeba rozlišovat mezi veřejným zájmem a soukromými či kolektivními zájmy, jejich oddělení ale není absolutní. V řadě případů je veřejný zájem totožný se společnými soukromými zájmy jednotlivců a jejich skupin. Veřejný zájem je typicky zároveň kolektivním zájmem velkého množství jednotlivců a zpravidla se rovněž překrývá se subjektivními právy těchto jednotlivců. To, že ochrana veřejného zájmu je svěřena především správním orgánům a jiným privilegovaným subjektům, tedy neznamená, že by občanům mělo být paušálně odepřeno právo podílet se na formulování, resp. konkretizaci veřejného zájmu v konkrétní věci, popř. proti porušení zákonných ustanovení na ochranu veřejného zájmu brojit u soudu, jsou-li dány podmínky pro jejich aktivní legitimaci pro podání návrhu na zahájení řízení stanovené procesními předpisy. Rozšířený senát sice tyto závěry formuloval primárně ve vztahu k posuzování žalobní legitimace v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, to ale neznamená, že je nelze přiměřeně aplikovat také v jiných řízeních ve správním soudnictví.

[22] Nejvyšší správní soud tak, na rozdíl od krajského soudu, považuje otázku správnosti výpočtu parkovacích míst uvedeného v projektové dokumentaci stavebního záměru nejen za záležitost veřejného zájmu, ale zároveň za možný předmět námitky účastníka společného územního a stavebního řízení podle § 94k písm. e) stavebního zákona. Tedy osoby, jejíž vlastnické právo nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být společným povolením přímo dotčeno. Možné přímé dotčení vlastnického práva nebo jiného věcného práva „sousedů“ stavby lze spatřovat v tom, že nedostatečný počet parkovacích míst realizovaného stavebního záměru by potenciálně mohl vést k nepřiměřenému zatížení jeho bezprostředního okolí parkujícími vozidly osob, které budou danou stavbu využívat. Právě na toto nebezpečí poukazoval i stěžovatel v nyní posuzované věci. Ostatně správní soudy se běžně zabývají námitkami „sousedů“ uplatněnými v jednotlivých řízeních vedených podle stavebního zákona ohledně nedostatečného počtu parkovacích míst různých stavebních záměrů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2019, č. j. 10 As 224/2018-56, nebo rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 2. 12. 2021, č. j. 51 A 51/2020-82, a ze dne 30. 8. 2023, č. j. 51 A 14/2022-61).

[23] Nesprávný tak byl již závěr žalovaného, že námitka chybného výpočtu parkovacích míst překračuje rozsah, ve kterém byl stěžovatel oprávněn námitky ve správním řízení vůbec uplatňovat dle § 94n odst. 3 stavebního zákona. Žalovaný ovšem zároveň správně uvedl, že stěžovatel uplatnil tuto námitku ve správním řízení opožděně, a navíc se namítanou otázkou zabýval ze své úřední iniciativy.

[24] V žalobě však stěžovatel uplatnil danou námitku včas. Zároveň ji uplatnil dostatečně konkrétně. V žalobě výslovně uvedl, že potřebný počet parkovacích míst pro předmětné ubytovny, ve kterých je dohromady 32 lůžek, je 13,87, tj. zaokrouhleno 14, nikoliv 9. Stěžovatel také odkázal na výpočet podrobně rozepsaný v odvolání ze dne 18. 5. 2021. Na základě této námitky bylo povinností krajského soudu věcně posoudit správnost výpočtu parkovacích stání provedený v souhrnné technické zprávě Ing. K. Ž. a zodpovědět, zda je v souladu s ČSN 736110 a její změnou Z1.

[25] Tímto způsobem ale krajský soud nepostupoval. Vyjádřil se pouze k související stěžovatelově námitce, že stavebník v přepracované projektové dokumentaci účelově snížil

pokračování

počet lůžek. K uvedené námitce krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že se jedná o stěžovatelovu spekulaci, která není ničím podložena. Podle krajského soudu není namístě v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu předjímat, že podmínky stanovené v napadeném rozhodnutí nebudou respektovány. Nejvyšší správní soud se s tímto hodnocením ztotožňuje. Stěžovatel však vedle údajné účelovosti snížení počtu lůžek namítal také to, že i při počtu lůžek 32 by počet parkovacích míst měl být vyšší, než uváděl stavebník, potažmo správní orgány. Touto otázkou se krajský soud věcně nezabýval a jeho rozsudek je tedy v tomto bodě nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu zde uvedeným (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3, věta první, s. ř. s.).

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

V Brně dne 22. února 2024

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu