



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Tomáše Blažka v právní věci žalobkyně **obce Slavkov**, se sídlem Slavkov, Ludvíka Svobody 30, zastoupené Mgr. Ondřejem Kurkou, advokátem se sídlem Opava, nám. Republiky 679/5, proti žalovanému **Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje**, se sídlem Ostrava, 28. října 117, za účasti: **I) ZP Otice, a.s.**, se sídlem Otice, Hlavní 266, **II) Ing. R. N., CSc.**, a **III) Ing. M. N.**, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 12. 2022, č. j. 22 A 58/2021 - 63,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 12. 2022, č. j. 22 A 58/2021 - 63, **se zrušuje** a věc se mu **vrací** k dalšímu řízení,

O d ů v o d n ě n í :

[1] Rozhodnutím ze dne 13. 5. 2021, č. j. MSK 20968/2021, žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Magistrátu města Opavy (dále jen „stavební úřad“) ze dne 26. 11. 2020, č. j. MMOP 119417/2020 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byla podle § 127 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2017; dále jen „stavební zákon“) povolena změna užívání stavby „části zemědělské stavby - z administrativní budovy na sociální vybavení (ubytovací zařízení) pro zaměstnance Slavkov, ul. Olomoucká“, na pozemku parc. č. 1268/1 v k. ú. Slavkov u Opavy (dále jen „stavební záměr“), která byla nově určena pro ubytování sezónních zaměstnanců. Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně u Krajského soudu v Ostravě žalobou, který ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

[2] Krajský soud se nejprve zabýval otázkou, zda je posuzovaný stavební záměr v souladu s Územním plánem obce Slavkova ve znění Změny č. 2 (dále jen „ÚP Slavkov“). Krajský soud ověřil, že posuzovaný stavební záměr se nachází v *plochách zemědělské a lesnické výroby (VZ)*, které jsou v kapitole I.A./16. popsány jako „[p]lochy určené jak pro zemědělskou živočišnou, tak i rostlinnou výrobu, zahradnictví, pro zemědělské služby, přidruženou nezemědělskou výrobu, maloročníky, lesní hospodářství a zpracování dřevní hmoty včetně komerční vybavenosti související s využitím plochy“. Hlavní využití těchto ploch je stanoveno pro „stavby zemědělské a stavby pro lesní hospodářství“; přípustným využitím jsou dále stavby pro skladování, pro zemědělskou a lesní výrobu, pro zpracování a skladování zemědělských produktů, pro hospodářská zvířata, pro lesní hospodářství a zpracování dřevní hmoty, mechanizační areály, související vybavenost (administrativa, stravování, sociální a jiné vybavení sloužící zaměstnancům), byty správců, hlídačů, zeleň ochranná a izolační, související parkoviště, související nezbytná obslužná dopravní infrastruktura a technické vybavenosti, čerpací stanice pohonných hmot a stavby a zařízení související s využitím hlavním (zvýraznění doplněno) Nový účel užívání stavby byl ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí vymezen následovně: „Změna užívání se týká kanceláří, umístěných v této budově, které budou nově užívány jako pokoje, vybavené pro ubytování zaměstnanců podniku v době sezónních prací. V 1. NP budou 3 pokoje pro muže s kapacitou (2 + 2 + 3; celkem 7 mužů), ve 2. NP 2 pokoje pro muže s kapacitou (2 + 5; celkem 7 mužů) a 2 pokoje pro ženy s kapacitou (3 + 3; celkem 6 žen). Účel užívání ostatních místností, umístěných v této budově, tj. WC ženy, WC muži, umývárna ženy, umývárna muži, jídelna, kuchyně a úklidová komora se nemění. Vytápění objektu, ohřev teplé vody, zásobování pitnou vodou a odvádění splaškových vod je stávající.“ Zároveň byly ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí stanoveny 2 podmínky pro nový účel užívání stavby; jednou z nich je, že „[p]ředmětná část stavby bude užívána v souladu s tímto rozhodnutím a příslušnými obecně závaznými platnými právními předpisy“. Správní orgány stavební záměr podřadily pod pojem „související vybavenost“, který zahrnuje i sociální a jiné vybavení sloužící pro zaměstnance.

[3] Vzhledem k výše uvedenému krajský soud konstatoval, že pod pojem „související vybavenost“ je možné podřadit také ubytovací zařízení pro zaměstnance, aniž by se jednalo o extenzivní výklad ÚP Slavkov. Pojem „související vybavenost“ je dle jeho názoru výčtem demonstrativním, tudíž je pod něj možné zařadit jednak vybavení uvedené žalobkyní (šatny, záchody, sprchy apod.), ale také vybavení jiné, a to za podmínky, že bude souviset se zemědělskou výrobou a sloužit zaměstnancům zařazeným v této výrobě. Krajský soud proto dospěl k závěru, že i ubytování v období sezónních prací, kdy je potřeba navýšit počet zaměstnanců, je „sociální vybaveností“ sloužící potřebám zaměstnanců zemědělské výroby, úzce související s provozovanou činností.

[4] Žalobkyně dále namítala, že prvostupňové rozhodnutí závazným způsobem neupravuje, že posuzovaný stavební záměr je určen výhradně pro sezónní zaměstnance. Krajský soud k této námitce uvedl, že ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí, konkrétně ve vymezení nového účelu užívání stavby, je výslovně uvedeno, že dotčené prostory budou „vybavené pro ubytování zaměstnanců podniku v době sezónních prací“, a dále v podmínce č. 1 je stanoveno, že „[p]ředmětná část stavby bude užívána v souladu s tímto rozhodnutím.“ Krajský soud proto považoval vymezení účelu stavebního záměru za dostatečné a dodal, že povolované ubytovací zařízení má omezenou kapacitu a podléhá regulaci plynoucí z ÚP Slavkov (vybavenost pro zaměstnance úzce související

pokračování

se zemědělskou činností). Taktéž skutečnost, že v ÚP Slavkov jsou vymezeny jiné plochy (než VZ), na nichž je možné umístit ubytovací zařízení, nemohla zamezit schválení předmětného stavebního záměru; v posuzovaném případě se nejedná o vybudování nového ubytovacího zařízení, nýbrž změnu užívání stávající administrativní budovy. V ÚP Slavkov není pro plochu VZ výslovně stanoven regulativ, který by tento stavební záměr zakazoval.

[5] Dále krajský soud upozornil, že ne každá situace, vztah apod. musí mít zákonnou regulaci. V tomto smyslu proto konstatoval, že vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, nerozlišuje u ubytovacích zařízení skupiny ubytovaných osob (například zda se jedná o zaměstnance či turisty). Přestože neexistuje právní předpis, který by ukládal zaměstnavatelům povinnost poskytnout zaměstnancům ubytování, neznamená to, že by tak zaměstnavatel nemohl, či dokonce nesměl učinit.

[6] Pokud jde o výtky žalobkyně, že se správní orgány řádně nevypořádaly s některými námitkami vznesenými v řízení a zejména v odvolání, ani ty neshledal krajský soud důvodné. Konstatoval, že žalobkyně v řízení konsekventně namítala rozpor stavebního záměru s ÚP Slavkov a dále zpochybnila naplnění podmínek dle § 126 odst. 3 stavebního zákona, vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby (dále jen „vyhl. č. 268/2009 Sb.“) a § 21 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“). V odvolání pak obsáhle namítala rozpor stavebního záměru s ÚP Slavkov a ke zbylým otázkám pouze velmi obecně uvedla, že se stavební úřad řádně nevypořádal se všemi námitkami. Krajský soud proto aproboval postup žalovaného, který se s těmito dalšími námitkami vypořádal obdobně obecným způsobem a dodal, že obsah odvolání předurčuje obsah rozhodnutí odvolacího orgánu.

[7] Krajský soud dále upozornil, že žalobkyně, vědoma si zásadních nedostatků podaného odvolání spočívajících v jeho naprosté nekonkrétnosti, tyto námitky konkretizovala až v žalobě. Jednou z takových nekonkrétních námitek bylo, že se stavební úřad řádně nevypořádal s naplněním požadavků vyplývajících z ustanovení § 126 odst. 3 stavebního zákona. K tomu krajský soud uvedl, že toto ustanovení je obsírné a rozmanité, a proto takto uplatněná, zcela obecná odvolací námitka, nemohla obstát. I přesto se touto námitkou žalovaný zabýval na str. 6-10 svého rozhodnutí, a to srozumitelným a přezkoumatelným způsobem.

[8] Irelevantní shledal krajský soud také tvrzení žalobkyně, že řízení podle § 127 stavebního zákona není ovládáno koncentrační zásadou; uvedl, že i pro tento typ řízení platí obecná koncentrace dle § 82 odst. 4 správního řádu, tzn., že se k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů (uvedeným v odvolacím řízení) přihlédne pouze za předpokladu, že je účastník nemohl bez své viny uplatnit dříve. Krajský soud proto uzavřel, že žalobkyně dostatečně nevyužila řádného opravného prostředku, a nelze proto klást k tíži žalovaného, že se odvolacími námitkami nezabýval v tom smyslu, který žalobkyně nastínila až v podané žalobě.

[9] K namítané nesprávné aplikaci vyhlášky č. 268/2009 Sb. krajský soud konstatoval, že touto otázkou se stavební úřad zabýval na str. 5-7 a s tím souvisejícími námitkami na str. 9 prvostupňového rozhodnutí. Dále krajský soud podotkl, že i tato námitka byla v odvolání uplatněna zcela obecně a žalovaný se jí srozumitelným a přezkoumatelným

způsobem zabýval na str. 8-9 svého rozhodnutí. Pokud jde o námitku nesprávné aplikace § 127 odst. 1 stavebního zákona, krajský soud z obsahu správních spisů shledal, že žalobkyně takovou námitku nikdy nevznesla a poprvé zákonnost postupu správních orgánů dle § 127 odst. 1 stavebního zákona zpochybnila až v žalobě; k této námitce proto nemohl přihlídnout, neboť žalobkyni nic nebránilo ji uplatnit již ve správním řízení.

[10] Konečně se krajský soud zabýval otázkou zákonnosti závazného stanoviska Hasičského záchranného sboru Moravskoslezského kraje (dále jen „HZS MSK“). Nové požárně-bezpečnostní řešení (dále je „PBŘ“) jím bylo vypracováno poté, co Ministerstvo vnitra, generální ředitelství HZS České republiky (jakožto nadřízený orgán HZS MSK) původní závazné stanovisko HZS MSK zrušilo; na základě nového PBŘ pak HZS MSK vypracoval nové závazné stanovisko, proti němuž žalobkyně brojila až ve správní žalobě. Krajský soud proto ani k této námitce nepřihlédl, neboť nebyla uplatněna ve správním řízení, ačkoliv žalobkyni nic nebránilo tak učinit.

[11] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, kterou podřadila pod kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[12] V prvním okruhu kasační stížnosti stěžovatelka nesouhlasí s krajským soudem, který aproboval závěr správních orgánů, že posuzovaný stavební záměr je v souladu s ÚP Slavkov a spadá pod pojem „*související vybavenost – sociální a jiné vybavení sloužící zaměstnancům*“, jež je přípustným využitím plochy VZ vymezené v ÚP Slavkov. Dle náhledu stěžovatelky je stavební záměr v rozporu s ÚP Slavkov, neboť není možné v ploše VZ umisťovat ubytovací zařízení. Výkladem krajského soudu došlo k nepřipustnému rozšiřování možnosti způsobu využití plochy VZ. Přípustné využití by mělo mít přímý a úzký vztah k zemědělské výrobě ve stavbách pro zemědělství, nikoli jiných činnostech, kterými poskytování ubytování zajisté je. Rovněž je nutné zohlednit, že ÚP Slavkov nepočítá s přestavbou dané plochy.

[13] Stěžovatelka dále namítá, že veškeré přípustné využití plochy VZ má společnou výrobní a skladovací funkci a slouží k výkonu práce zaměstnanci. Pod *související vybavenost* je tak nutné podřadit pouze vybavení nezbytné k výkonu zemědělské činnosti, kterým rozhodně není ubytování pro zaměstnance. Z právních předpisů vyplývá povinnost zaměstnavatele zajistit pro své zaměstnance sanitární zařízení (šatna, umývárna apod.), pomocná zařízení (prostor pro odpočinek od nepříznivých vlivů od práce), prostory pro osobní hygienu, stravování; nikoli však ubytovací prostory. Pojem *sociální a jiné vybavení sloužící zaměstnancům* je tak dle stěžovatelky nutno vykládat v kontextu výše uvedeného jako vybavení, jež je zaměstnavatel povinen na základě právních předpisů zajistit. Ubytovací zařízení tyto znaky nenaplnuje, neboť zemědělskou činnost lze v daném místě vykonávat i bez něj. Krajský soud v odst. 18 odůvodnění napadeného rozsudku konstatoval, že z absence právní úpravy týkající se povinnosti zaměstnavatele poskytnout zaměstnanci ubytování nelze dovozovat, zda tak učinit může či nesmí. Stěžovatelka s tímto náhledem souhlasí, avšak nikoli v ploše VZ, která není k tomuto účelu určena. Touto optikou by mohl zaměstnavatel zřídít například zábavní místo k trávení volného času zaměstnanců; to by se (stejně jako ubytovací zařízení) netýkalo přímo výkonu práce. Pojem „*jiné vybavení sloužící zaměstnancům*“ nezahrnuje zařízení pro uspokojení bytových potřeb, neboť ÚP

pokračování

Slavkov obsahuje samostatnou kategorii „byty správců a hlídačů“. Rovněž není splněna podmínka úzkého sepětí zamýšleného využití se zemědělskou činností. V prvostupňovém rozhodnutí není rovněž uvedeno, že se změna v užívání stavby povoluje pouze pro zaměstnance vykonávající zemědělskou a lesnickou činnost; není tak vyloučeno, že začne-li zaměstnavatel vykonávat jinou činnost, budou zde ubytováni i zaměstnanci vykonávající jinou než lesní, zemědělskou či mechanizační činnost.

[14] Ve druhém okruhu kasačních námitek stěžovatelka nesouhlasí s postupem krajského soudu, který se nezabýval žalobními námitkami, jež nebyly uplatněny v odvolacím správním řízení, ačkoliv v tom stěžovatelce nic nebránilo. Stěžovatelka namítá, že toto omezení se vztahuje pouze na nově uvedená skutková tvrzení, nikoli na posouzení právních otázek. Svůj závěr stěžovatelka podložila odkazem na názor vyslovený v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007 - 62. V bodě III. žaloby stěžovatelka namítala, že stavební záměr nespĺňuje požadavky § 2 odst. 1 vyhl. č. 268/2009 Sb., v bodě IV. vytýkala nepřezkoumatelnost závazného stanoviska HZS MSK pro nedostatek důvodů. V obou žalobních bodech tak vytýkala nesprávné právní posouzení změny v užívání stavby. Postup krajského soudu je proto v rozporu s výše citovaným usnesením rozšířeného senátu.

[15] Ve třetím okruhu kasační stížnosti stěžovatelka uvádí, že v bodě II. žaloby namítala nepřezkoumatelnost a také nezákonnost úvah stavebního úřadu při vypořádání námitek ohledně: a) produkce fekálních a splaškových vod, b) absence prověření nezávadnosti zdroje pitné vody a c) prověření řádného stavu elektroinstalace. Stavební úřad k těmto námitkám uvedl, že není zřejmé, jak by tato problematika mohla zasáhnout do práv a povinností stěžovatelky, tudíž se jimi nezabýval. Stěžovatelka, jakožto veřejnoprávní korporace (obec), má za to, že se jí uvedené námitky dotýkaly. Nadto se krajský soud v napadeném rozsudku zabýval pouze otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí, avšak otázkou zákonnosti vypořádání námitek stavebním úřadem již nikoli. Ačkoliv tato námitka nebyla uplatněna v odvolání, opětovně se jedná o posouzení právní otázky, tedy zhodnocení, zda jsou výše uvedené výtky a) až c) způsobilé zasáhnout do právní sféry stěžovatelky. Proto mohly být poprvé uplatněny až v řízení před správním soudem.

[16] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil se závěry krajského soudu a v plném rozsahu odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí a své vyjádření k žalobě. Navrhl proto, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

[17] Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

[18] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu 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 rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[19] Kasační stížnost je důvodná.

[20] Nejvyšší správní soud úvodem podotýká, že stěžovatelka v kasační stížnosti sice uváděla důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d). Kasační důvod dle poslední uvedené litery

nicméně dán není, neboť je zřejmé, že stěžovatelka nenamítala nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, ale nesprávné právní posouzení věci, v jehož důsledku se krajský soud některými žalobními body věcně nezabýval. Ze zásady *iura novit curia* nicméně plyne, že stěžovatel není povinen podřadit tvrzené důvody kasační stížnosti pod konkrétní ustanovení zákona; soud je posuzuje podle jejich obsahu a je oprávněn sám podřadit kasační námitky pod důvody vymezené v § 103 odst. 1 s. ř. s. (k tomu srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50; rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

[21] Nejvyšší správní soud se kasačními námitkami zabýval ve stejném pořadí, v jakém byly uplatněny. Nejprve se proto zabýval otázkou, zda je posuzovaný stavební záměr v souladu s ÚP Slavkov.

[22] Administrativní budova, jejíž změna účelu je předmětem posouzení, se nachází na pozemku parc. č. 1268/1, v ploše *zemědělské a lesnické výroby (VZ)*, která je dle ÚP přednostně určena pro stavby zemědělské a pro stavby lesního hospodářství (hlavní využití dané plochy). Přípustným využitím této plochy je pak mj. *související vybavenost* (administrativa, stravování, sociální a jiné vybavení sloužící zaměstnancům) a *byty správců a hlídačů*. Nepřípustné využití této plochy je pro ostatní stavby a zařízení nesouvisející s využitím hlavním a přípustným. Stěžovatelka nesouhlasí s názorem, že je možné ubytovací zařízení podřadit pod pojem *související vybavenost*, a poukazuje na to, že se nejedná o vybavení nezbytné k výkonu zemědělské činnosti, tzn. že i bez tohoto vybavení je možné v daném místě vykonávat zemědělskou činnost.

[23] Krajský soud v odst. 16 odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že se předmětný stavební záměr nachází v zastavěném území obce a že je v ploše VZ umožněno za určitých okolností také bydlení (viz byty pro hlídače a správce). ÚP Slavkov dále umožňuje v ploše VZ umísťovat *související vybavenost - sociální vybavení sloužící zaměstnancům*, z čehož krajský soud dovodil, že pod pojem *sociální vybavení sloužící zaměstnancům* je možné podřadit i sporné ubytování pro sezónní zaměstnance. Dodal, že výčet uvedený v ÚP je toliko demonstrativní a ubytování pro zaměstnance má úzkou vazbu na provozovanou (zemědělskou) činnost, tj. na hlavní využití plochy VZ.

[24] Nejvyšší správní soud nemá tomuto závěru co vytknout. ÚP Slavkov neobsahuje žádný „*tvrdý*“ zákaz, který by v ploše VZ zakazoval zřizování (umísťování) ubytovacího zařízení sloužícího pro potřeby výkonu zemědělské činnosti. Rovněž je zřejmá propojenost ubytovacího zařízení s hlavním využitím dané plochy (zde zemědělská výroba), o čemž svědčí také výroková část prvostupňového rozhodnutí, v níž byl nový účel užívání vymezen jako „*vybavené ubytování zaměstnanců podniku v době sezónních prací*“. Také v podmínce č. 1 pro užívání stavby je výslovně stanoveno, že „*[p]ředmětná část stavby bude užívána v souladu s tímto rozhodnutím*“. Nelze proto přisvědčit ani tvrzení, že není jednoznačně vymezen nový účel užívání stavby, či že by stavba mohla být následně využívána i pro zaměstnance jiné, než zemědělské výroby.

[25] Je přitom zcela nadbytečné zabývat se hypotetickými situacemi, které stěžovatelka nastínila v souvislosti s možným jiným užíváním budovy (v podrobnostech viz odst. [13] *in fine*), jelikož nový účel užívání byl výslovně a zcela jasně určen a je z něj zřejmá jeho provázanost se zemědělskou činností. Rovněž žalovaný na str. 11 svého rozhodnutí uvedl,

pokračování

že se jedná o ubytování (i) zemědělských pracovníků (ii) po časově omezenou dobu (zemědělskou sezónu); poskytování ubytování proto nelze považovat za samostatnou ekonomickou činnost osoby zúčastněné na řízení I. V kontextu výše uvedeného je proto nedůvodná také výtka stěžovatelky, že jsou v ÚP vymezeny jiné plochy, které jsou určeny pro umístění ubytovacích zařízení. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že tyto plochy jsou určeny pro umístění ubytovacích zařízení sloužících primárně k poskytování ubytovacích služeb v rámci cestovního ruchu, nikoli (jako v tomto případě) pro dočasné ubytování zemědělských zaměstnanců v rámci jejich pracovního zařazení.

[26] Nelze rovněž souhlasit s argumentem stěžovatelky, že by se v posuzovaném případě jednalo o *plochu přestavby*. Tento pojem byl do stavebního zákona vložen zákonem č. 403/2020, který s účinností od 1. 1. 2021 tuto plochu definoval jako: „*plocha vymezená v územním plánu ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území.*“ V posuzovaném případě nedochází ke změně stávající zástavby ani obnově či využití znehodnoceného území, nýbrž je pouze změněn účel jediné administrativní budovy. Lze proto konstatovat, že zástavba zůstane neměnná, změní se pouze účel této konkrétní stavby a její vnitřní dispozice.

[27] Nejvyšší právní soud proto dospěl k závěru, že posuzované ubytovací zařízení není v rozporu se stanoveným využitím plochy VZ dle ÚP Slavkov; námitky uvedené v prvním kasačním okruhu proto vyhodnotil jako nedůvodné.

[28] Ve druhém okruhu kasační stížnosti stěžovatelka krajskému soudu vytýkala nesprávné právní posouzení věci, jelikož se krajský soud nezabýval žalobními námitkami ohledně naplnění požadavků vyplývajících z § 2 odst. 1 vyhl. č. 268/2009 Sb. a námitek ohledně PBŘ stavby s odůvodněním, že byly uplatněny poprvé až v žalobě a nikoli v odvolacím řízení.

[29] Nejvyšší správní soud považuje za nutné nejprve zdůraznit, že stěžovatelka v odvolání ze dne 17. 12. 2020 (čítajícím 3 strany textu) primárně namítala rozpor stavebního záměru s ÚP, a dále nenaplnění podmínek vyplývajících z § 126 a § 127 stavebního zákona, které, jak je patrné z následné argumentace, spatřovala právě v nesouladu záměru s územně plánovací dokumentací. Stěžovatelka dále velmi obecně a nekonkrétně namítla, že se stavební úřad řádně nevypořádal s uplatněnými námitkami ohledně naplnění požadavků dle vyhl. č. 268/2009 Sb., aniž by však uvedla, v čem shledala reakci stavebního úřadu za nedostatečnou. V závěru stěžovatelka pouze upozornila na zápach ze zemědělské výroby, hluk z pracovních činností a nesoulad záměru s obecnými požadavky na výstavbu, aniž by však uvedla, jaké právní předpisy tím mají být porušeny. Oproti tomu v patnáctistránkové žalobě uplatnila stěžovatelka v tomto směru nové a mnohem podrobnější námitky.

[30] Se stěžovatelkou lze souhlasit v tom, že podle ustálené judikatury může stěžovatel v žalobě uvést všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné. Tomu nebrání ani skutečnost, že některé z nich neuplatnil již v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007 - 62, č. 1742/2009 Sb. NSS, uvedl, že „*žalobce je oprávněn uplatnit v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí*

za nezákonné, bez ohledu na skutečnost, že některé z nich neuplatnil v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl. [...] Žalobce zajisté nemůže účinně zpochybňovat zákonnost postupu žalovaného správního orgánu a vytýkat mu jako procesní vadu, že se nevypořádal se skutečnostmi či právními námitkami, které ve správním řízení neuvedl nebo které uplatnil opožděně, může však bez omezení namítat nesprávné právní posouzení věci, k němuž žalovaný svým postupem dospěl“ (zvýraznění doplněno).

[31] Právní názor vyslovený rozšířeným senátem tohoto soudu lze shrnout tak, že pokud žalobce ve správním řízení neuplatnil určitou námitku (případně ji uplatnil toliko obecně), (i) nemůže obvykle s úspěchem namítat nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí, které se s nerozporovaným aspektem věci výslovně nevypořádalo (případně se s ním vypořádalo způsobem odpovídajícím obecnosti vznesené námitky), (ii) nic mu ale principiálně nebrání v tom, aby takovou námitku uplatnil až v žalobě a požadoval její vyřešení ze strany soudu.

[32] Prizmatem výše uvedeného závěru je nutno nahlížet na žalobní námitky uvedené v odst. [28] výše. Krajskému soudu lze přisvědčit v tom, že stěžovatelka obě námitky uplatnila v odvolání toliko obecně, přičemž způsob jejich vypořádání žalovaným odpovídá obecnosti její argumentace; stěžovatelka proto s úspěchem nemohla z tohoto důvodu úspěšně namítat nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného. V čem se však s krajským soudem ztotožnit nelze, je jeho závěr, že pro obecnost obou námitek uplatněných ve správním řízení již není možné tyto námitky uplatnit v argumentačně rozšířené podobě v žalobě. Pokud se z tohoto důvodu odmítl krajský soud těmito žalobními námitkami věcně zabývat, nemůže jeho rozsudek z hlediska zákona obstát.

[33] Konečně, ve třetím okruhu kasační stížnosti stěžovatelka namítala pochybení krajského soudu, který právně neposoudil důvodnost odmítnutí některých námitek stavebním úřadem. Ten konstatoval, že námitky týkající se a) splaškových vod, b) pitné vody a c) prověření elektroinstalace, nejsou způsobilé zasáhnout právní sféru stěžovatelky, a proto se jimi nezabýval. Dle stěžovatelky se krajský soud dopustil chybného právního posouzení, jelikož se zabýval pouze přezkoumatelností závěrů stavebního úřadu, potažmo žalovaného, nikoli však jejich správností; stěžovatelka má nadále za to, že se jedná o problematiku, jež je způsobilá zasáhnout do jejích práv a povinností jakožto obce, na jejímž území je stavba umístěna.

[34] I při vypořádání těchto námitek je nutno vycházet ze závěrů vyslovených v odst. [28] výše. Oproti předcházejícímu okruhu kasačních námitek je zde ovšem skutková situace odlišná. Stěžovatelka totiž v žalobě (část II. *Nezákonné vypořádání některých námitek žalobce*) fakticky namítala pouze nepřezkoumatelnost obou správních rozhodnutí, neboť měla za to, že se jí nedostalo odpovídající odpovědi na výše uvedené námitky. Jakkoli na str. 8 žaloby předestřela i svůj konkurující právní názor na (ne)možnost zásahu vytýkaných nedostatků stavebního záměru do jejích práv, podstatné je, že v posledním odstavci této části žaloby (na str. 9) svou argumentaci shrnula tak, že „*přezkoumatelným způsobem nebyly ze strany prvostupňového správního orgánu a žalovaného vypořádány výše uvedené námitky a odvolací námitky žalobce, což má vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.*“ Je tedy zřejmé, že v této části žaloby namítala nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí. Krajský soud proto nepochybil, pokud se v tomto případě soustředil toliko na posouzení přezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného. Proti těmto jeho závěrům stěžovatelka v kasační stížnosti nebrojí.

pokračování

[35] Lze tedy uzavřít, že krajský soud pochybil, pokud věcně nevypořádal žalobní námitky shrnuté ve druhém okruhu kasační stížnosti (viz odst. [32] výše). V tomto rozsahu proto jeho rozsudek z hlediska zákona neobstojí.

[36] Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na výše uvedené rozsudek krajského soudu postupem podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[37] V dalším řízení krajský soud věcně vypořádá žalobní námitky uvedené v částech III. a IV. žaloby v rozsahu uvedeném v odst. [28] výše. Tento právní názor je pro krajský soud závazný (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V novém rozhodnutí též rozhodne o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 27. června 2024

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu