



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudkyň Veroniky Juříčkové a Jiřiny Chmelové v právní věci žalobkyň: **a) MYDOS s.r.o.**, sídlem Za Humny 265, Prace, **b) I. U.**, bytem Žitná 1048/32, Brno, obě zastoupeny JUDr. Filipem Mochnáčem, advokátem, sídlem Květná 171/11, Brno, proti žalovanému: **Městský úřad Šlapanice**, sídlem Opuštěná 9/2, Brno, **za účasti:** obec Prace, sídlem Ponětovská 129, Prace, zastoupené JUDr. Hanou Plátěnkovou, Ph.D., advokátkou, sídlem Borová 1, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 6. 2019, č. j. OV-ČJ/15758-19/BUR, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 7. 2023, č. j. 29 A 64/2021-73,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů **nepřiznává**.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **je povinna** zaplatit každé ze žalobkyň na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti 3 364 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Filipa Mochnáče, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

- I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Městský úřad Šlapanice dne 3. 6. 2019 vydal podle § 96 odst. 1 a 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), stavebníkovi obci Prace územní souhlas s umístěním stavby „*Oplocení hřiště s herními prvky*“ na pozemku parc. č. XA, XB, k. ú. P.

[2] Žalobkyně se u krajského soudu domáhaly zrušení územního souhlasu. Žalobkyně a) vlastní sousední pozemek p. č. XC, kde provozuje prodejnu smíšeného zboží a restauraci. Žalobkyně b) je podílovým spoluvlastníkem sousedního pozemku p. č. XD, jehož součástí je stavba k bydlení.

[3] Krajský soud na základě prejudikatury shrnul, že vzhledem ke zjednodušenému procesu při vydávání územního souhlasu je nutné trvat na tom, že k vydání územního souhlasu má docházet pouze u nekonfliktních záměrů, u nichž se nepředpokládá střet s veřejnými zájmy či zásah do práv vlastníků okolních nemovitostí. Jestliže záměr může ovlivnit své okolí a tento vliv není jen marginální, nelze bez dalšího dospět k závěru, že se poměry v území podstatně nezmění. V takových případech nebude možné záměr umístit pomocí zjednodušeného procesu v podobě územního souhlasu, ale bude nutné vést řádné územní řízení, v němž mají mít vlastníci sousedních pozemků možnost uplatnit námitky. Územní souhlas musí být odůvodněn, ačkoli není výsledkem správního řízení.

[4] Souhlas vlastníků mezujících pozemků je nezbytný, pokud je stavba umístována ve vzdálenosti menší než 2 m od společné hranice pozemků. Tak tomu v projednávaném případě nebylo. Nicméně závěr, že umístění stavby nepředstavuje významnou změnu poměrů v území, lze akceptovat pouze tehdy, pokud stavba umístovaná ve vzdálenosti nejméně 2 m od společné hranice pozemků nemá takové vlivy, které by významněji ovlivnily sousedící pozemek. Naproti tomu nelze akceptovat, že prostřednictvím územního souhlasu je umístěna stavba, byť ve vzdálenosti nejméně 2 m od společné hranice pozemků, která může mít významný (nezanedbatelný) vliv na sousední pozemek či stavbu na něm postavenou, aniž byly vytvořeny procesní předpoklady pro uplatnění námitek a jejich zohlednění při vydání rozhodnutí o záměru.

[5] Ačkoli bylo žalovanému ze spisu známo, že se na pozemku nachází účelová komunikace, není zřejmé, jak žalovaný zrušení této účelové komunikace zhodnotil ve vztahu k okolním pozemkům. Z napadeného územního souhlasu neplyne, zda žalovaný bral při rozhodování v úvahu možné dotčení práv třetích osob. Žalovaný vzhledem k existenci této účelové komunikace měl mít pochybnosti o bezkonfliktnosti daného záměru, respektive o jeho možném střetu s právy vlastníků okolních nemovitostí. S ohledem na povahu záměru a situaci na místě měl žalovaný důkladně vážit, zda by vlastníkům sousedních nemovitostí, na níž se nachází stavby, neměla být dána možnost uplatňovat v řízení námitky na obranu práv, k jejichž možnému dotčení by umístěním záměru mohlo dojít. Podstatnou změnu poměrů v území ve smyslu § 96 odst. 1 stavebního zákona pro sousedního vlastníka může znamenat pouhá možnost ztížení přístupu k nemovitosti či zásobování obchodu. Pokud o této možné změně poměrů měl stavební úřad indicie v době svého rozhodování, nemohl záměr bez bližšího odůvodnění vyhodnotit jako nekonfliktní, splňující podmínky § 96 odst. 1 stavebního zákona.

pokračování

[6] Krajský soud konstatoval, že se žalovaný nezabýval otázkou vliv záměru na sousední pozemky či stavby na něm postavené. Z napadeného územního souhlasu nelze seznat, jakým způsobem žalovaný posuzoval splnění podmínek vymezených v § 96 odst. 1 a 3 stavebního zákona a na základě jaké úvahy či podkladů dospěl žalovaný k závěru, že záměr podstatně nezmění poměry v území. Nepostačuje strohý závěr stavebního úřadu, že stavba splňuje všechny podmínky dle § 96 odst. 1, 2 a 3 stavebního zákona.

[7] Krajský soud uzavřel, že splnění podmínek pro vydání územního souhlasu nelze věcně přezkoumat. Rozhodnutí žalovaného proto zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů. Doplnil, že věcné námitky žalobkyň nemohl hodnotit.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyň

[8] Proti rozsudku krajského soudu podala osoba zúčastněná na řízení (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž výslovně odkázala na důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“).

[9] V odůvodnění kasační stížnosti pak stěžovatelka uvedla, že krajský soud vzal za prokázaná tvrzení žalobkyň o vyloučení přístupu k jejich nemovitostem. Stěžovatelka připustila dílčí ztížení provozu. Závěr krajského soudu o nemožnosti přístupu k nemovitostem žalobkyň nemá oporu v soudním spisu.

[10] Ke konstatování krajského soudu, že na komunikaci „Za Humny“ je zákaz stání, stěžovatelka doplnila, že zásobovací vozy obvykle vyloží náklad a místo opustí, což je ku prospěchu, protože místa nemohou blokovat jiné automobily. Dále se stěžovatelka ohradila proti tvrzení žalobkyně a), že je dán naléhavý právní zájem na zrušení územního souhlasu, neboť pokud nedojde k obnovení zásobování, hrozí ukončení činnosti žalobkyně a) a uzavření prodejny. Tvrzení je dle stěžovatelky nepravdivé, prodejna je od doby, kdy se problém řeší (cca 2,5 roku), provozována stále stejnou společností, což by nebylo možné, pokud by zásobování prodejny potravin nebylo možné zajistit. Došlo jen k dílčímu ztížení příjezdu velkých vozidel k nemovitostem žalobkyň.

[11] Stěžovatelka se dále ohradila proti argumentaci, že záměr je nevhodný, ba dokonce nebezpečný. K tomu stěžovatelka konstatovala, že byla přijata opatření, aby záměr byl realizovatelný při dodržení všech pravidel. Na realizaci záměru je dán veřejný zájem, v obci předtím nebylo dětské hřiště a na záměr byly uděleny evropské dotace.

[12] Stěžovatelka doplnila, že žalovaný postupoval správně, když vedl zjednodušené územní řízení. I kdyby byl ohrožen některý z dotčených zájmů, bylo by třeba zkoumat proporcionalitu zájmů.

[13] Souhlas vlastníků sousedních nemovitostí by byl vyžadován tehdy, pokud by oplocení bylo ve vzdálenosti do 2 m společných hranic pozemku, což však v daném případě není.

[14] Stěžovatelka zdůraznila, že žalobkyněmi tvrzené skutečnosti nebyly prokázány, ale soud k nim přesto přihlédl. Dle stěžovatelky tak došlo k vydání nesprávného a nezákonného rozhodnutí, rozhodnutí nemá oporu ve spise a je nepřezkoumatelné.

[15] Stěžovatelka navrhla, aby rozsudek krajského soudu byl zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

[16] **Žalobkyně** ve svém vyjádření s kasační stížností nesouhlasily. Obsah kasační stížnosti představuje jen opakování procesního stanoviska stěžovatelky. Žalobkyně dále upozornily, že obsahem kasační stížnosti nejsou žádné právně relevantní skutečnosti či argumenty, které by zakládaly stěžovatelkou označené důvody kasační stížnosti. Žalobkyně proto odkázaly na podanou žalobu a ostatní podání.

[17] **Žalovaný** se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] 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.

[19] Poté Nejvyšší správní soud 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 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[20] Nejvyšší správní soud nejprve hodnotil přezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, kterou by se musel zabývat dle § 109 odst. 4 s. ř. s. i z úřední povinnosti bez výslovné námítky stěžovatelky. Vlastní přezkum rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí je srozumitelné a vychází z relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Z judikatury však vyplývá, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí musí být vykládána ve smyslu vady způsobující nemožnost určité rozhodnutí přezkoumat (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost v tomto smyslu Nejvyšší správní soud u rozsudku krajského soudu neshledal. Z rozsudku je zřejmý závěr, k němuž krajský soud dospěl, a vysvětleny jsou též úvahy, které krajský soud k učiněnému závěru vedly. Požadavek přezkoumatelnosti napadeného rozsudku je tedy splněn.

[21] Nejvyšší správní soud dále podotýká, že správní soudnictví ovládají zásady dispoziční a *vigilantibus iura*, rozsah a hloubku přezkumu napadených aktů tedy určuje zásadně žalobce, resp. v řízení o kasační stížnosti stěžovatel. Je též nutno zdůraznit, že kasační stížnost je oprávným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.) a důvody, které v ní lze s úspěchem uplatnit, se musí upínat právě k rozhodnutí krajského soudu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2003,

pokračování

č. j. 6 Ads 3/2003-73. Námitky stěžovatelky v projednávané věci se však v podstatné míře mýjí s rozhodovacím důvodem, na němž krajský soud založil svůj rozsudek.

[22] Krajský soud územní souhlas zrušil pro nepřezkoumatelnost, kterou spatřoval v absenci odůvodnění zákonného kritéria, že záměr podstatně nezmění poměry v území, a že je tedy možné k němu možno vydat územní souhlas.

[23] Podle § 96 odst. 1 stavebního zákona platí, že *místo územního rozhodnutí stavební úřad vydá územní souhlas, pokud je záměr v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše, poměry v území se podstatně nemění a záměr nevyžaduje nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Územní souhlas nelze vydat v případech záměrů, pro které je vyžadováno závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.*

[24] Podle § 96 odst. 2 písm. a) stavebního zákona *územní souhlas postačí v případech stavebních záměrů uvedených v § 103.*

[25] Podle § 96 odst. 3 písm. d) stavebního zákona platí, že *oznámení záměru obsahuje kromě obecných náležitostí údaje o požadovaném záměru a identifikační údaje dotčených pozemků a staveb. K oznámení oznamovatel připojí souhlasy osob, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být umístěním stavebního záměru přímo dotčeno; souhlas s navrhovaným záměrem musí být vyznačen na situačním výkresu; souhlas se nevyžaduje v případech stavebních záměrů uvedených v § 103, pokud nejsou umístěny ve vzdálenosti od společných hranic pozemků menší než 2 m.*

[26] Podle § 103 odst. 1 písm. e) stavebního zákona *stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu nevyžadují stavby a zařízení oplocení.*

[27] Podle § 15a vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, územní souhlas obsahuje mj. *údaje o splnění podmínek pro vydání územního souhlasu.*

[28] Územní souhlas je rozhodnutím správního orgánu žalovatelným ve správním soudnictví dle § 65 a násl. s. ř. s. (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017 - 43). Kritéria pro posouzení přezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu je tak třeba vztahovat i na územní souhlas vydaný dle § 96 stavebního zákona.

[29] Nejvyšší správní soud souhlasí se základním východiskem krajského soudu, že z odůvodnění územního souhlasu musí být seznatelné úvahy správního orgánu týkající se splnění podmínek pro vydání územního souhlasu. Jak přitom vyplývá z judikatury, aby bylo možné konkrétní záměr, spadající typově do některé z kategorií vymezených

v § 96 odst. 2 stavebního zákona, umístit do území formou územního souhlasu, musí být splněny též podmínky vymezené v § 96 odst. 1 stavebního zákona (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2015, č. j. 6 As 189/2014-38, č. 3189/2015 Sb. NSS). Ačkoli ze spisu vyplývaly zřetelné indicie, že podmínky pro vydání územního souhlasu nebyly splněny, žalovaný splnění podmínek konstatoval, aniž toto konstatování konkrétně s ohledem na možný vliv záměru na sousední pozemky či potenciální dotčení práv vlastníků sousedních pozemků odůvodnil. Zejména je třeba zdůraznit, že ačkoliv šlo o pozemek ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení, jednalo se o veřejné prostranství, u nějž je nutno předpokládat možnost využívání širším okruhem osob. Ze správního spisu je rovněž zřejmá skutečnost, že přes plochu pro umístění záměru vedla (přinejmenším fakticky) zpevněná cesta. Jak obec, tak místně příslušný stavební úřad přinejmenším měly vědět, že je využívána a že jejím uzavřením, či dokonce likvidací bude takové využívání nadále znemožněno. Z těchto důvodů se Nejvyšší správní soud ztotožnil se závěrem krajského soudu, že žalovaný v projednávaném případě nemohl bez bližšího odůvodnění prohlásit záměr za neovlivňující poměry v území a splňující podmínky § 96 odst. 1 stavebního zákona.

[30] Stěžovatelka namítá, že žalovaný správně vedl „zjednodušené územní řízení“. V posuzované věci však byl vydán územní souhlas dle § 96 stavebního zákona a tento souhlas byl předmětem přezkumu krajského soudu. Zjednodušené územní řízení dle § 95 stavebního zákona nebylo vedeno. Námitka se tedy zcela míjí s konkrétními okolnostmi případu. Pokud byla námitka myšlena tak, že žalovaný správně vydal územní souhlas (v jakémsi „zkráceném řízení“), Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že krajský soud věcně neposuzoval, zda byly splněny podmínky pro vydání územního souhlasu, neboť konstatování žalovaného, že splněny byly, nebylo kvůli absenci jakéhokoli odůvodnění způsobilé věcného přezkumu.

[31] Krajský soud výslovně uvedl, že podstatnou změnu poměrů v území ve smyslu § 96 odst. 1 stavebního zákona pro sousedního vlastníka může znamenat pouhá možnost ztížení přístupu k nemovitosti či ztížení zásobování obchodu nacházejícího se na sousedním pozemku. Není tedy pravdivá argumentace stěžovatelky, že krajský soud opřel svůj rozsudek o neprokázané tvrzení žalobkyň o úplném vyloučení přístupu k jejich pozemkům.

[32] Na rozhodovací důvod krajského soudu nijak nereaguje námitka stěžovatelky, že souhlasy vlastníků sousedních nemovitostí by byly vyžadovány pouze tehdy, pokud by oplocení bylo ve vzdálenosti do 2 m od společných hranic pozemku. Krajský soud svůj zrušovací rozsudek neopíral o porušení § 96 odst. 3 písm. d) stavebního zákona. Jak již bylo uvedeno, krajský soud žalovanému vytkl, že neodůvodnil úvahu, že záměr podstatně nezmění poměry, a tedy je možné jej do území umístit formou územního souhlasu. Krajský soud v tomto ohledu správně reflektoval, že pro umístění oplocení dle § 103 odst. 1 písm. e) bodu 14 ve spojení s § 96 odst. 2 písm. a) stavebního zákona v rozhodném znění postačí územní souhlas jen tehdy, jsou-li současně splněny podmínky vymezené v § 96 odst. 1 stavebního zákona. Stěžovatelka zřejmě nerozlišuje podmínku souhlasu osob, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být umístěním stavebního záměru přímo dotčeno, dle § 96 odst. 3 písm. d) stavebního zákona a podmínky dle § 96 odst. 1 stavebního zákona.

pokračování

[33] Námitkou, že zákaz stání v ulici Za Humny je žalobkyni a) či její provozovně ku prospěchu, stěžovatelka reaguje na argumentaci uvedenou v replice v žalobním řízení a rekapitulovanou krajským soudem v jeho rozsudku. Tato námitka se však zcela míjí s podstatou rozhodovacího důvodu krajského soudu. Totéž platí o námitce stěžovatelky, že záměr nebyl navzdory žalobním námitkám nebezpečný či nevhodný.

[34] K argumentaci stěžovatelky, že „*v obci nebylo odpovídající (žádné) dětské hřiště*“ nebo že „*záměr byl podporován i tím, že na něj byly nabízeny (a také uděleny) ze strany orgánů EU dotace*“, Nejvyšší správní soud doplňuje, že tyto skutečnosti nemohou ospravedlnit absenci přezkoumatelného odůvodnění územního souhlasu či případně dokonce vydání územního souhlasu v situaci, kdy pro takový postup nebyly splněny zákonné podmínky.

[35] Nejvyšší správní soud souhlasí s hodnocením krajského soudu, že územní souhlas napadený žalobou nebylo možno věcně přezkoumat pro absolutní nedostatek odůvodnění závěru o naplnění podmínky plynoucí z § 96 odst. 1 stavebního zákona, že se umístěním záměru podstatně nezmění poměry v území.

IV. Závěr a náklady řízení

[36] S ohledem na shora uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[37] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka (osoba zúčastněná na řízení) nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly, neboť se ani nevyjádřil. Zamítnutí kasační stížnosti je procesním úspěchem žalobkyň, jimž proto svědčí právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložily, proti stěžovatelce, která řízení o kasační stížnosti vyvolala, avšak neměla v něm procesní úspěch (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2020, č. j. 1 As 228/2019-66).

[38] Náklady řízení o kasační stížnosti tvoří náklady právního zastoupení advokátem podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a to za vyjádření ke kasační stížnosti podané v zastoupení obou žalobkyň. Odměna zástupce stěžovatelek činí 2x 3 100 Kč [§ 7 bodu 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] snižena dle § 12 odst. 4 advokátního tarifu o 20 %, neboť se jednalo o společné vyjádření za obě žalobkyně. Na náhradě hotových výdajů náleží žalobkyním 2x 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Jelikož je zástupce žalobkyň plátcem daně z přidané hodnoty, je třeba zvýšit přiznané náklady ve výši 5 560 Kč o částku 1 168 Kč, která odpovídá 21% sazbě této daně po zaokrouhlení. Stěžovatelce proto Nejvyšší správní soud uložil povinnost uhradit každé ze žalobkyň na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti polovinu částky 6 728 Kč, tedy 3 364 Kč, a to k rukám zástupce žalobkyň, k čemuž stanovil lhůtu 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. července 2024

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu