



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D., a soudců

Mgr. Filipa Skřivana a JUDr. Ing. Venduly Sochorové v právní věci

žalobce: **IP Polná s.r.o.**
sídlem Tyršova 405, Polná
zastoupen JUDr. Janem Brožem, Ph.D., LL.M., advokátem
sídlem Teplého 2786, Pardubice

proti
žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**
sídlem Žižkova 1882/57, Jihlava

za účasti: **1. Obchodní centrum Polná s.r.o.**
sídlem Luční 515, Chýnov

2. EG.D, s.r.o.
sídlem Lidická 1873/36, Brno

3. Banka CREDITAS a.s.
sídlem Sokolovská 675/9, Praha 8

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 3. 2025, č. j. KUJI 24246/2025, sp. zn. ODSH 175/2025 Ma/Odv,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 11. 3. 2025, č. j. KUJI 24246/2025, sp. zn. ODSH 175/2025 Ma/Odv, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení 15 269 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce, advokáta JUDr. Jana Brože, Ph.D., LL.M.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Magistrát města Jihlavy (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 30. 10. 2024, č. j. MMJ/OD/273262/2024-PIJ, k žádosti osoby zúčastněné na řízení 1 (dále jen „stavebník“) podle § 118 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), povolil změnu stavby před dokončením s názvem „Parkoviště OC Polná“ na pozemcích parc. č. X, XA a XB, a to v rozsahu dle předložené projektové dokumentace. Žalovaný zamítl odvolání žalobce a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

II. Žaloba

2. Žalobce namítá, že prvostupňové rozhodnutí nevydal příslušný správní orgán. Podle § 330 odst. 3 zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona (dále jen „nový stavební zákon“), činnost původních speciálních stavebních úřadů vykonávají obecní stavební úřady. Obecním stavebním úřadem však Magistrát města Jihlavy nebyl a není.
3. Napadené rozhodnutí je dle žalobce nepřezkoumatelné, neboť žalovaný se dostatečně nevypořádal s odvolacími námitkami.
4. Žalobce dále napadá závěry žalovaného, že koncentrace námitek podle § 112 odst. 2 stavebního zákona způsobuje nemožnost uplatnění odvolacích námitek založených na nezákonnosti. Fakticky by výklad žalovaného znamenal, že neuplatní-li v koncentrační lhůtě účastník řízení žádné námitky, pozbývá možnost namítat nezákonnost záměru z jakéhokoli důvodu. Dle žalobce je nutné trvat na tom, aby rozhodnutí správních orgánů byla odůvodněna, a to bez ohledu na aktivitu či případnou pasivitu účastníků řízení.
5. Žalovaný dále pochybil tím, že si přisvojil působnost dotčeného orgánu posoudit odvolací námitky směřující do závazných stanovisek dotčených orgánů. Žalobce v odvolání namítal, že má důvodné pochybnosti o tom, zda závazná stanoviska byla vydána pro účely vedeného řízení, a současně poukázal na to, že byla vydána k irelevantní dokumentaci. Tyto námitky měly vypořádat (nadřízené) dotčené orgány, nikoliv žalovaný.
6. Stavební úřad dle žalobce rezignoval na formulaci výrokové části rozhodnutí. Prostý odkaz na příloženou projektovou dokumentaci není popisem změn tak, jak vyžaduje § 18c odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování a stavebního Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

22/2025

řádu. Podle něj je nutné v rozhodnutí uvést druh a účel povolované stavby. V nynějším případě je pouze obecně uvedena „úprava parkoviště“, avšak není zřejmé, v čem úprava konkrétně spočívá, a to i ve vazbě k povolené stavbě. Rovněž podmínky rozhodnutí musí být ve výroku jednoznačně formulovány, nepostačí pouhý odkaz na stanoviska jiných orgánů.

7. Žalovaný také zcela rezignoval na námitku žalobce, že účastníci řízení včetně žalobce nebyli poučeni dle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), o tom, že stavební úřad shromáždil podklady pro vydání rozhodnutí a účastníci řízení se s nimi mohou seznámit a vyjádřit se k nim. Žádné ustanovení stavebního zákona (ani žalovaným odkazovaný § 112) tuto povinnost správního orgánu neomezuje.
8. Ani předložená dokumentace dle žalobce nesplňovala zákonné náležitosti, což notně omezilo práva žalobce se s podklady seznámit a adekvátně na ně reagovat. Ani touto námitkou se žalovaný odpovídajícím způsobem nezabýval.
9. Prvostupňové rozhodnutí bylo dle žalobce vydáno bez ohledu na skutečnost, že objektivně představuje i změnu umístění stavby, tedy změnu územního rozhodnutí. Zákonná úprava přitom striktně rozlišuje situace, kdy je nutné měnit i aspekty umístění záměru, a kdy je možné změnu povolit bez změny územního rozhodnutí.

III. Vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

10. Dle žalovaného žalobce v žalobě neuvedl jedinou věcnou námitku vůči povolené změně stavby a zůstává stejně jako v průběhu odvolacího řízení v rovině rozporování domnělých formálních vad postupu stavebního úřadu. Stavební úřad postupoval dle § 334a nového stavebního zákona, podle něhož se řízení a postupy zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí podle dosavadních právních předpisů. Nadto Magistrát města Jihlavy je ve vztahu k veřejným pozemním komunikacím příslušným stavebním úřadem i podle nového stavebního zákona.
11. Tím, že žalobce zůstal v průběhu řízení před stavebním úřadem pasivní a současně ani nikdy později neuvedl věcnou námitku, vyloučil možnost, že by stavebník či stavební úřad mohli jakkoliv věcně reagovat či mu dokonce vyhovět. Navíc ve stavebním řízení platí koncentrační zásada. Pokud žalobce neuvede, co mu na stavbě „vadí“, nemají správní orgány o čem rozhodovat. Postupy před orgány veřejné moci mají sloužit k ochraně vlastnického práva, nikoliv k jejich zneužívání např. v rámci konkurenčního boje.
12. Závazná stanoviska žalobce věcně nenapadl, uvedl pouze, že požaduje, aby dotčené orgány potvrdily, že svá vyjádření daly k požadované změně stavby, aniž by uvedl, proč by tomu tak nemělo být. Žalovaný nehodnotil ani nepřezkoumával obsah závazných stanovisek. Závěrem žalovaný uvádí, že žalobce nemá právo dozorovat zákonnost postupu úřadu, pokud tím není dotčeno jeho vlastnické právo. Navrhuje žalobu jako nedůvodnou zamítnout.
13. Osoby zúčastněné na řízení se k žalobě nevyjádřily.

IV. Posouzení věci krajským soudem

14. Žaloba byla podána včas [§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)], osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Žaloba je přípustná (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.). Za splnění podmínek § 51 s. ř. s. rozhodl soud bez jednání.

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

22/2025

15. Žaloba je důvodná.
16. K východiskům soudního přezkumu lze úvodem poznamenat, že z § 118 odst. 3 stavebního zákona vyplývá, že účastníky řízení o změně stavby před jejím dokončením jsou účastníci stavebního řízení, jejichž práv se změna přímo dotýká. Při vymezení okruhu účastníků je tedy třeba vycházet z § 109 stavebního zákona, podle něhož je účastníkem stavebního řízení mimo jiné *e) vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2025, č. j. 5 As 66/2024-44). Dle stavebního úřadu i žalovaného byl žalobce účastníkem řízení dle citovaného ustanovení.
17. Pokud samy správní orgány dospěly k závěru, že žalobcovo vlastnické právo k sousednímu pozemku může být prováděním stavby přímo dotčeno, není dle zdejšího soudu namístě žalobci vytýkat, že toto dotčení v průběhu správního řízení blíže nekonkretizoval. Obecně platí, že žalobce může jak námitkami uplatněnými v řízení před soudem, tak námitkami uplatněnými ve stavebním řízení hájit pouze své zájmy, resp. ty veřejné zájmy, jejichž nedodržení se promítá do jeho právní sféry. Není oprávněn vynucovat a hájit veřejné zájmy, resp. své pojetí „obecného dobra“, jestliže se jej ta která otázka osobně a konkrétně nedotýká. Z ničeho ovšem neplyne, že by žalobce z tohoto mantinelu vybočil. Jak uvádí i žalovaný ve svém vyjádření, žalobce žádné věcné námitky proti stavebnímu záměru neuplatnil. Uplatnil toliko námitky nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí, nezákonnosti podkladových aktů, vad žádosti, nesplnění podmínek pro rozhodnutí v režimu změny stavby před dokončením a porušení svých procesních práv, které v žalobě obohatil o námitku nepřislušnosti stavebního úřadu. Tyto námitky je žalobce coby účastník řízení oprávněn vznášet. Úvahu žalovaného, že pokud byl žalobce coby účastník v řízení před stavebním úřadem pasivní a neuvedl, co mu na stavbě „vadí“, jsou veškeré jeho námitky nepřípustné, je proto třeba jako nesprávnou odmítnout.
18. To však samo o sobě nezpůsobuje nezákonnost ani nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, neboť přes toto chybné východisko se žalovaný odvolacími námitkami v odůvodnění napadeného rozhodnutí zabýval, byť dle vlastního tvrzení nad rámec odvolání a z úřední povinnosti.
19. Podle § 118 odst. 3 stavebního zákona se na řízení a povolení změny stavby před dokončením vztahují přiměřeně ustanovení o stavebním řízení. Mezi stranami není sporu o tom, že ve stavebním řízení se uplatní zásada koncentrace. Podle § 114 odst. 1 stavebního zákona *účastník řízení může uplatnit námitky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud je jimi přímo dotčeno jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě*. Podle § 112 odst. 2 stavebního zákona *upustí-li stavební úřad od ústního jednání, určí lhůtu, která nesmí být kratší než 10 dnů, do kdy mohou dotčené orgány uplatnit závazná stanoviska a účastníci řízení své námitky, popřípadě důkazy. Zároveň je upozorní, že k později uplatněným závazným stanoviskům, námitkám, popřípadě důkazům nebude přihlédnuto*. Koncentraci řízení stanoví i § 82 odst. 4 správního řádu, podle něhož *k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve*.

22/2025

20. Judikatura současně definovala limity pro uplatnění koncentrační zásady v odvolacím řízení, které jsou povahy procesní (znemožnění uplatnění námitek v důsledku postupu správních orgánů) i věcné a záleží na charakteru námitek. Porušením kogentního předpisu hmotného nebo procesního práva se musí správní orgán zaobírat i v případě, že taková námitka byla uplatněna po marném uplynutí lhůty, pakliže se jedná o zásadní pochybení správního orgánu, která mohou mít vliv na zákonnost rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2025, č. j. 7 As 320/2024-47). Ve stejném rozsahu je žalobce oprávněn uplatnit právní námitky proti napadenému rozhodnutí i poprvé až v žalobě. Zde platí, že žalobce 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.
21. Z ustálené judikatury vyplývá obecný závěr, že kvůli tomu, že je stavební řízení ovládáno koncentrační zásadou (§ 112 odst. 2 stavebního zákona), nelze uplatnit takové námitky, na něž se vztahuje koncentrace stavebního řízení, až v rámci soudního přezkumu, jelikož by tím došlo k popření zákonné úpravy (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2020, č. j. 4 As 68/2020-53, ze dne 25. 2. 2021, č. j. 9 As 163/2019-74, nebo ze dne 18. 1. 2024, č. j. 9 As 232/2023-37).
22. Výjimka z koncentrační zásady přitom slouží právě k tomu, aby účastník řízení mohl upozornit na závažná pochybení správních orgánů, která mohou mít za následek porušení práv účastníků či nezákonné rozhodnutí. V případě, kdy účastník řízení explicitně nepoukáže na porušený právní předpis a nepopíše dopady tohoto porušení, je nutné výjimku z koncentrační zásady uplatňovat spíše restriktivně a netrvat na povinnosti správního orgánu tyto námitky vypořádávat. Opačný výklad by totiž umožňoval nepřijatelné procesní obstrukce a vedl by v konečném důsledku k vyprázdnění koncentrační zásady. Pokud by správní orgán musel u každé námitky podané po koncentrační lhůtě důsledně zkoumat, zda náhodou neobsahuje tvrzení o porušení právního předpisu, byl by tím popřen důvod, který zákonodárce vedl k zavedení této zásady. K výjimkám z ní je proto nutné přistupovat obezřetně. V případech, kdy účastník řízení sám takto svoji námitku předloženou po koncentrační lhůtě výslovně neoznačí, lze po správním orgánu požadovat pouze vypořádání takových námitek, u nichž je zřejmé, že se týkají zásadních pochybení správního orgánu, která mohou mít vliv na zákonnost rozhodnutí (srov. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2020, č. j. 4 As 68/2020-53).
23. Žalobce je tedy v plném rozsahu oprávněn vznášet před soudem námitky, které nemohl uplatnit před vydáním prvostupňového rozhodnutí stavebního úřadu, tj. zejména námitky jeho nepřezkoumatelnosti a porušení § 36 odst. 3 správního řádu. Žalobce je oprávněn namítat také nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí žalovaného, přitom ovšem platí, že žalovaný nebyl povinen reagovat na ty odvolací námitky, na které se ve shora uvedeném smyslu vztahuje koncentrace řízení. Žalobce je oprávněn také uplatnit právní námitky poukazující na zásadní pochybení správních orgánů (zde zejména nepřislušnost stavebního úřadu a nesplnění podmínek pro vedení řízení o změně stavby před jejím dokončením). Jak

22/2025

již bylo naznačeno výše, soudní řízení správní je ovládáno dispoziční zásadou, hodnocení soudu je předurčeno také obsahem a kvalitou uplatněných námitek.

24. K vydání rozhodnutí byl v prvním stupni coby stavební úřad příslušný Magistrát města Jihlavy. Předmětem stavebního řízení je stavba parkoviště, které je ve smyslu zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), komunikací nebo její součástí (srov. § 12 zákona o pozemních komunikacích). Podle § 15 odst. 1 písm. c) stavebního zákona je speciálním stavebním úřadem u těchto staveb silniční správní úřad. Tím je v nynějším případě podle § 40 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích obecní úřad obce s rozšířenou působností. S účinností nového stavebního zákona byl institut speciálního stavebního úřadu zrušen. Působnost stavebního úřadu však u tohoto druhu staveb nadále vykonává stavební úřad obce s rozšířenou působností coby obecní stavební úřad (srov. § 34a odst. 2 nového stavebního zákona). Byť tedy dotčená kompetenční ustanovení doznala určitých změn, působnost stavebního úřadu vykonává v nynější věci podle nové i staré úpravy tentýž správní orgán – Magistrát města Jihlavy coby úřad obce s rozšířenou působností. Přitom platí, že chybějící odkaz na kompetenční ustanovení, případně jeho nesprávnost ve výroku rozhodnutí ani chybějící úvahy o věcné příslušnosti v odůvodnění rozhodnutí nečiní rozhodnutí správního orgánu nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2025, č. j. 5 As 106/2024-54).
25. Žalobce dále namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Podle § 68 odst. 3 správního řádu musí rozhodnutí odvolacího orgánu obsahovat důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se odvolací správní orgán řídil při vydání rozhodnutí, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s odvolacími námitkami. Z odůvodnění rozhodnutí o odvolání musí být patrný především dosavadní průběh a výsledek správního řízení v míře potřebné pro zasazení rozhodnutí o věci do patřičného skutkového a právního kontextu. Dále musí být zřejmé, jak naložil správní orgán s námitkami účastníka řízení obsaženými v podaném odvolání, proč považuje argumentaci za lichou, mylnou nebo vyvrácenou, podle které právní normy rozhodl, případně zda shledal jiné vady řízení, k nimž byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45).
26. Námitku nepřezkoumatelnosti žalobce strukturuje v žalobě tak, že nejprve rekapituluje, co namítal v odvolání. Poté obecně namítá, že žalovaný se nevypořádal zdaleka se všemi odvolacími námitkami, natožpak adekvátním způsobem. Konkrétněji žalobce namítá, že žalovaný nedostatečně reagoval na námitku nedostatků podané žádosti a předložených podkladů, bagatelizoval námitku porušení § 36 odst. 3 správního řádu a k námitce nesouladu s územním rozhodnutím bez bližší argumentace odkázal na vyjádření Městského úřadu Polná. Ve vztahu k nesrozumitelnosti výroku rozhodnutí stavebního úřadu sám žalobce uvádí, že žalovaný na ni reagoval, a to tak, že odkaz na projektovou dokumentaci ve výroku je dostačující – materiálně tedy ani o námitku nepřezkoumatelnosti nejde.
27. Co se týče námitek nedostatků podané žádosti a jejích podkladů (závazných stanovisek a vyjádření doložených stavebníkem), v jejich případě se jedná o námitky, na které v plném rozsahu dopadá koncentrace dle § 112 odst. 2 stavebního zákona (srov. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2020, č. j. 4 As 68/2020-53). Jelikož žalobce v koncentrační lhůtě proti těmto nedostatkům nic nenamítl, nebyl ani žalovaný povinen na

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

22/2025

dané odvolací námitky reagovat. Žalovaný to přesto stručně učinil k otázce závazných stanovisek. Konstatoval, že závazná stanoviska odpovídají předmětu řízení a žalobce nekonkretizoval, v čem by měla být rozporná nebo nezákonná, neuvedl ani žádné odvolací důvody, které by směřovaly do obsahu závazných stanovisek. Toto vypořádání odpovídá obsahu správního spisu, především obsahu žalobcova odvolání. Nad jeho rámec lze dodat, že byť některá vyjádření byla obstarána v související věci (Obchodní centrum Polná, Ubytovna „A“, „B“, „C“), v projektové dokumentaci bylo již v té době podrobně zakresleno také parkoviště v nyní dodatečně povolené podobě.

28. K námitce porušení § 36 odst. 3 správního spisu žalovaný uvedl, že stavební úřad v oznámení o zahájení řízení poučil účastníky o všech procesních právech tak, jak to vyžaduje zejména stavební zákon. Dodal, že řízení o změně stavby před dokončením je vedeno podle speciálního právního předpisu, tj. stavebního zákona, který náležitosti oznámení o zahájení řízení řeší v § 112. Žalobce stejně jako ostatní účastníci řízení měli možnost seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí, pouze tak neučinili. Dle zdejšího soudu napadené rozhodnutí není ani v tomto ohledu nepřezkoumatelné. Žalovaný formuloval jasný právní závěr, že vzhledem k úpravě oznámení o zahájení řízení dle § 112 stavebního zákona a pasivitě žalobce nebylo dalšího poučení dle § 36 odst. 3 správního řádu třeba. Správnost tohoto závěru je otázkou věcného hodnocení, nikoli přezkoumatelnosti.
29. Žalovaný dále v napadeném rozhodnutí uvedl, že je přesvědčen, že změna stavby nepřekračuje rozsah vydaného územního rozhodnutí, a odkázal na ve spise obsažené vyjádření Městského úřadu Polná, odboru výstavby a životního prostředí č. j. MUPL/7678/2024, kterým bylo sděleno, že záměr nevyžaduje změnu územního rozhodnutí. V daném stanovisku se uvádí, že vzhledem k tomu, že se jedná pouze o drobnou úpravu rozmístění parkovacích míst, parkoviště zůstává navrženo na stejných pozemcích, na kterých bylo umísťováno a povolováno, uprostřed „Obchodního centra“, nevyžaduje záměr změnu územního rozhodnutí. Toto vypořádání odpovídá způsobu, jakým žalobce uplatnil danou námitku v odvolání. Tam pouze obecně a bez bližší argumentace namítal, že z rozhodnutí stavebního úřadu nevyplývá, že by změna stavby nevyžadovala změnu územního rozhodnutí, a že případná změna počtu parkovacích stání bude mít vliv na podmínky územního rozhodnutí. Hodnocení této části námitek lze tedy uzavřít konstatováním, že napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné z důvodů namítaných v žalobě.
30. Žalovaný dle zdejšího soudu nepochybil, pokud na základě odvolacích námitek nevyžádal přezkum závazných stanovisek dle § 149 odst. 7 správního řádu. Podle tohoto ustanovení *jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska*. Odvolání žalobce však proti věcnému obsahu závazných stanovisek nesměřovalo. Žalobce ve vztahu k závazným stanoviskům Magistrátu města Jihlavy ze dne 1. 3. 2024, Hasičského záchranného sboru Kraje Vysočina ze dne 20. 5. 2024 a Krajské hygienické stanice Kraje Vysočina ze dne 27. 2. 2024 shodně namítal, že přezkum závazných stanovisek by měl patrně spočívat zejména v tom, že nadřízený orgán sdělí, zda vůbec byla závazná stanoviska vydána k předmětu tohoto řízení. Pokud nikoliv, vydá nadřízený orgán sdělení, že závazná stanoviska nebyla způsobitelmým podkladem ve správním řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

22/2025

31. Smyslem § 149 odst. 7 správního řádu je umožnit přezkum odborných úvah dotčeného orgánu, k jejichž hodnocení nemá správní orgán (zde stavební úřad) odbornou kompetenci, a to nadřízeným orgánem dotčeného orgánu, který je k takovému přezkumu odborně kompetentní. Pokud žalobce věcné úvahy dotčených orgánů nezpochybnil a namítal toliko to, že není zřejmé, zda se závazná stanoviska vztahují k posuzovanému záměru, nesměřovalo odvolání proti obsahu závazného stanoviska a žalovaný byl oprávněn posoudit si danou otázku sám i bez součinnosti s nadřízeným orgánem dotčeného orgánu.
32. Žalobce dále namítá, že rozhodnutí stavebního úřadu fakticky neobsahuje výrokovou část, neboť prostý odkaz na projektovou dokumentaci nepředstavuje popis změn ve smyslu § 18c odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování a stavebního řádu. Ve výroku je pouze obecně uvedeno „úprava parkoviště“, aniž by bylo konkretizováno, v čem tato úprava spočívá.
33. Obecné požadavky na obsah správního rozhodnutí stavební zákon nevymezuje (pouze za použití prováděcích předpisů stanoví konkrétní požadavky) a tyto je tedy třeba dovodit na základě obecného předpisu. Dle § 68 odst. 1 správního řádu *rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků*. Dle odst. 2 téhož ustanovení se ve výrokové části uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1 správního řádu.
34. Po právní moci stavebního povolení je stavebník oprávněn stavbu za stanovených podmínek provést. Stavba proto musí být ve stavebním povolení dostatečně přesně vymezena, aby byl přesně určen rozsah a obsah stavebníkovy oprávnění a nemohlo dojít k záměně za stavbu jinou. Případné nedostatky ve vymezení stavby ve výroku stavebního povolení mohou být nahrazeny popisem stavby v rámci závazných podmínek pro její provedení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2011, č. j. 7 As 26/2011-175). To ovšem neznamená, že by stavební povolení muselo obsahovat detailní technický popis stavby. Technický popis stavby v podobě projektové dokumentace totiž tvoří přílohu žádosti o vydání stavebního povolení a slouží jako podklad k posouzení žádosti stavebníka a námitek ostatních účastníků řízení. Stavební povolení obsahuje pouze závazné posouzení žádosti stavebníka (včetně předložené projektové dokumentace), posouzení námitek ostatních účastníků řízení, jakož i stanovení závazných podmínek pro provedení a užívání stavby zajišťujících soulad stavby s chráněnými veřejnými zájmy a s obecně závaznými právními předpisy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2012, č. j. 5 As 56/2011-189).
35. V nynějším případě je dle výrokové části rozhodnutí stavebního úřadu předmětem řízení povolení změny nedokončené stavby pod názvem „Parkoviště OC Polná“ na pozemcích parc. č. X, XA a XB, vše v kat. území P., obec Polná, okres Jihlava, povolené Magistrátem města Jihlavy rozhodnutím ze dne 7. 9. 2022, č. j. MMJ/OD/152154/2022-PIJ. Změna je popsána tak, že v důsledku připravované změny projektu obchodního centra Polná (namísto supermarketu budou do lokality zakomponovány tři totožné objekty zaměstnaneckých ubytoven) dojde k úpravě parkoviště. Sjezdy z ul. Jihlavská zůstanou dle původního schváleného projektu. Změna stavby bude provedena v rozsahu dle předložené PD - změna stavby před dokončením, kterou vypracoval v červnu 2024 Ing. arch. L. Z., H. 24, 391 65 B., zodpovědný projektant: Ing. M. T., autorizovaný inženýr pro dopravní stavby - ČKAIT 0102294.

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

22/2025

36. Stavba tedy je identifikována jejím účelem, pozemky, na kterých je umístěna, a rozhodnutím, kterým byla povolena. Změna stavby spočívá v úpravě parkoviště při zachování sjezdů dle stávajícího stavebního povolení, a to dle konkrétně identifikované projektové dokumentace. To považuje zdejší soud za zcela dostačující a odpovídající okolnostem dané věci a požadavkům judikatury. Podrobnější popis změn ve výroku rozhodnutí o změně stavby před dokončením nevyžaduje ani žalobcem odkazovaný § 18c odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování a stavebního řádu, který stanoví toliko to, že *stavební povolení kromě obecných náležitostí rozhodnutí obsahuje druh a účel povolované stavby nebo její změny, u dočasné stavby dobu jejího trvání*.
37. Co se týče podmínek rozhodnutí, ty jsou ve výroku konkrétně vymezeny v rozsahu podmínek stanovených dotčenými orgány (orgán územního plánování, policie, orgán ochrany veřejného zdraví, vodoprávní úřad, orgán ochrany přírody). Výtky žalobce směřují k tomu, že stavební úřad stanovil další podmínky jiných subjektů odkazem na obsah vyjádření těchto subjektů založených ve správním spise. Zjednodušeně se jedná o podmínky stanovené vlastníky a správci sítí (elektřina, plyn, voda, kanalizace). Ani takový postup dle zdejšího soudu nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Všechna odkazovaná vyjádření jsou (stejně jako projektová dokumentace) součástí správního spisu a účastníci řízení k nim mají neomezený přístup. Podmínky stanovené ve výroku rozhodnutí je třeba z hlediska jejich určitosti a vykonatelnosti vnímat právě ve spojení s obsahem jednotlivých vyjádření, na která je odkazováno. Jistě by bylo možné všechny technické podrobnosti podmínek vyžadovaných vlastníky a správci sítí vtěsnat přímo do výroku rozhodnutí, někdy by se to však mohlo přičít přehlednosti a srozumitelnosti rozhodnutí. Podstatné podle zdejšího soudu je, že postup zvolený stavebním úřadem v nyní posuzované věci v rozporu s požadavky na přezkoumatelnost správního rozhodnutí není.
38. Pokud žalobce tvrdí, že dle žalovaného není nutné trvat na přezkoumatelném odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, pak úvahy žalovaného dezinterpretuje. Z prvostupňového rozhodnutí lze seznat, že stavební úřad vyhodnotil žádost jako kompletní a bezvadnou a shledal splnění všech zákonných podmínek pro povolení změny stavby před dokončením. Žádný z účastníků neuplatnil v řízení před stavebním úřadem žádnou námitku. Žalobce proto může stavebnímu úřadu stěžít vytýkat, že se v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí výslovně nevěnuje řešení otázek, které nikdo nenadnesl.
39. Žalobní tvrzení, že žalovaný nereagoval na námitku, že předložená dokumentace nesplňovala zákonné náležitosti, což notně omezilo práva žalobce se s podklady seznámit a adekvátně na ně reagovat, je veskrze obecné. Podstatné je, že ve vztahu k dokumentaci se ve stavebním řízení uplatnila zásada koncentrace a žalovaný nebyl povinen se danou námitkou zabývat.
40. Žalobce dále namítal, že jej stavební úřad v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu neseznámil před vydáním rozhodnutí s jeho podklady. Podle § 36 odst. 3 správního řádu *nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí*. Smyslem tohoto procesního práva je dát účastníkovi řízení k dispozici skutková zjištění správního orgánu, aby mohl případně poukázat na jejich nesprávnost nebo aby navrhl jejich doplnění. Jinými slovy umožnit mu prezentovat správnímu orgánu své stanovisko k důkazním prostředkům, které správní orgán shromáždil ve správním řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

22/2025

Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2016, č. j. 3 As 167/2014 - 41, „porušení povinnosti vyplývající pro správní orgán I. stupně z ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu zásadně představuje vadu řízení, která má vliv na zákonnost následně vydaného rozhodnutí; není nicméně vyloučeno, že v konkrétním případě tato vada řízení nemusí dosáhnout intenzity, která by ke zrušení napadeného rozhodnutí musela nutně vést (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2010, č. j. 5 As 60/2009-163).“

41. V rozsudku ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009-243, se Nejvyšší správní soud vyjádřil také k časovému okamžiku, kdy má být účastník vyzván k vyjádření. Vyslovil, že „není samo o sobě porušením § 36 odst. 3 správního řádu z roku 2004, pokud správní orgán souběžně s oznámením o zahájení správního řízení stanoví jednak lhůtu, ve které lze navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy, a rovněž následnou lhůtu, ve které se účastníci mohou vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Vždy je třeba zkoumat, zda poté, kdy účastník v souladu s poučením postupoval, byl správní spis následně doplňován či nikoli, a zda tak účastník měl faktickou možnost se s úplným správním spisem seznámit.“
42. Obecně proto nepředstavuje vadu řízení, pokud správní orgán prvního stupně již v oznámení o zahájení řízení stanoví lhůtu pro seznámení s podklady rozhodnutí a vyjádření se k nim a současně avizuje, že po uplynutí uvedené lhůty ve věci rozhodne.
43. Stavební úřad v oznámení o zahájení řízení, které bylo žalobci doručeno dne 17. 10. 2024, uvedl, že jsou mu dobře známy poměry na staveništi, žádost poskytuje dostatečný podklad pro posouzení navrhovaných změn stavby a upouští se od ústního jednání. Účastníkům řízení byla stanovena lhůta 10 dnů, ve které mohou nahlédnout do spisu a uplatnit své námítky a připomínky. Stavební úřad současně uvedl, že po uplynutí uvedené lhůty bude ve věci rozhodnuto. Stavební úřad sice výslovně neodkázal na § 36 odst. 3 správního řádu, materiálně však nepochybně dal účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, jak uvedené ustanovení vyžaduje.
44. Jediné pochybení, kterého se stavební úřad dopustil, spočívá v tom, že krátce po zahájení řízení založil do správního spisu další podklad, o čemž již žalobce vyrozuměn nebyl. Ani to však samo o sobě nezpůsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí. Podstatná je v tomto ohledu povaha a význam daného podkladu. Jak uvedl žalovaný v napadeném rozhodnutí, tímto podkladem bylo vyjádření společnosti GasNet Služby s.r.o. ze dne 24. 10. 2024, které ovšem pouze potvrzovalo podmínky předchozího vyjádření téže společnosti ze dne 23. 9. 2024. Jednalo se tedy pouze o nevýznamnou aktualizaci stávajícího podkladu obdobného obsahu. Žalobce nadto nevyvinul žádnou aktivitu, aby se s obsahem spisu před vydáním rozhodnutí seznámil, ani nepodal žádné námítky. Po zvážení těchto konkrétních okolností dospěl zdejší soud k závěru, že dílčí pochybení stavebního úřadu nezasáhlo do práv žalobce takovým způsobem, že by to mělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.
45. Prvostupňové rozhodnutí bylo dle žalobce vydáno bez ohledu na skutečnost, že objektivně představuje i změnu umístění stavby, tedy změnu územního rozhodnutí. Zákonná úprava přitom striktně rozlišuje situace, kdy je nutné měnit i aspekty umístění záměru a kdy je možné změnu povolit bez změny územního rozhodnutí.
46. Tuto námitku shledal zdejší soud důvodnou. Podle § 118 odst. 2 stavebního zákona *změnu stavby před jejím dokončením lze povolit jen v souladu s územním rozhodnutím nebo jiným úkonem nahrazujícím územní rozhodnutí. Vyžaduje-li změna stavby před jejím dokončením*

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

22/2025

změnu územního rozhodnutí, je možné rozhodnout o této změně ve společném územním a stavebním řízení, ustanovení § 94 se použije přiměřeně; to neplatí, bylo-li vedeno společné územní a stavební řízení.

47. Je pochopitelné, že vlivem měnících se subjektivních i objektivních okolností může nezřídka nastat situace, v níž stavebník hodlá upustit od záměru v povolené podobě, resp. realizovat jej v podobě změněné. Provést změnu stavby před jejím dokončením v režimu § 118 odst. 2 stavebního zákona lze však pouze tehdy, pokud se jedná o změnu, která svým charakterem nevyžaduje projednání z hlediska umístění stavby, tzn. jejím předmětem jsou změny, kterými není stavba oproti původnímu povolení měněna z hlediska svého vnějšího prostorového uspořádání. Pokud dojde ke změně územních parametrů záměru či podmínek, za nichž byl záměr původně do území umístěn (s výjimkou změn, které lze z hlediska charakteru záměru hodnotit jako nepodstatné), nelze postupovat cestou změny stavby před jejím dokončením, nýbrž je třeba současně provést změnu územního rozhodnutí.
48. Důvodem, pro který nynější změna stavby vyžaduje změnu územního rozhodnutí, není sama o sobě nepodstatná změna v počtu umístěných parkovacích stání (dle územního rozhodnutí jich mělo být celkem 157, dle aktuální projektové dokumentace 153). Se závěrem Městského úřadu Polná, na který žalovaný odkázal, tj. že celkově se jedná pouze o drobnou úpravu rozmístění parkovacích míst na stejných pozemcích, se ovšem v nynějším případě nelze ztotožnit.
49. Jak je shora uvedeno, změna parkoviště je součástí zamýšlených širších změn v dotčeném území. Z porovnání původní a současné projektové dokumentace a ostatních podkladů správního spisu plyne to, co je vyjádřeno i ve výroku prvostupňového rozhodnutí stavebního úřadu. Stavebník se rozhodl v návaznosti na výstavbu konkurenčního objektu v sousedství upustit od výstavby jedné budovy supermarketu a namísto toho postavit tři budovy ubytoven o 5 nadzemních podlažích, a tomu přizpůsobit také parkoviště. Jakkoliv je parkoviště umístěno na stejných pozemcích, v důsledku těchto zásadních změn plánovaného stavebního záměru je jeho podoba ve značné míře odlišná. Z nejpodstatnějších změn lze vyzdvihnout, že parkovací stání jsou nově navržena v místě původního supermarketu (celkem 18 parkovacích stání), naopak mizí tam, kde musí ustoupit nově navrhované ubytovně „C“ (celkem nejméně 20 parkovacích stání), a také podoba komunikace na příjezdu a odjezdu se výrazným způsobem změnila. Nehledě na to, že účel a podoba využití parkoviště se nutně se změnou účelu budov, jež má obsluhovat (ubytovny namísto parkoviště), změnit.
50. Zdejší soud se proto shoduje se žalobcem v tom, že změnu stavby v tomto rozsahu (tj. zejména, že parkoviště bude umístěno z nikoliv nepodstatné části na jiném místě, byť v rámci stejného pozemku) nelze projednat v rámci změny stavby před dokončením, nýbrž toliko za předpokladu změny územního rozhodnutí, resp. je možné rozhodnout o změně ve společném územním a stavebním řízení. Jedná se o námitku, kterou žalobce již ve správním řízení uplatnil jako námitku porušení kogentního ustanovení § 118 odst. 2 stavebního zákona, a jelikož se jedná o zásadní pochybení stavebního úřadu, které mělo vliv na zákonnost jeho rozhodnutí, nelze v tomto případě uplatnit koncentraci stavebního řízení ani koncentraci řízení odvolacího. Jelikož napadeným rozhodnutím byla povolena změna stavby před jejím dokončením, která vyžaduje změnu územního rozhodnutí (aniž by bylo

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

22/2025

územní rozhodnutí změněno nebo rozhodováno ve společném řízení), je napadené rozhodnutí nezákonné.

V. Závěr a náklady řízení

51. Zdejší soud z výše uvedených důvodů shledal žalobu důvodnou a napadené rozhodnutí zrušil podle § 78 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný vázán právním názorem vyjádřeným výše (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
52. O nákladech řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 a 5 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci měl plný úspěch ve věci žalobce, proto má právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci vznikly náklady řízení za zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a na právní zastoupení. Zástupce žalobce učinil 2 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby) po 4 620 Kč podle § 7, § 9 odst. 5 a § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a dále má nárok na 2 režijní paušály po 450 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Jelikož zástupce žalobce je plátcem DPH, je třeba náklady řízení (vyjma soudního poplatku) zvýšit o částku odpovídající 21% sazbě daně. Celkem je tedy žalovaný povinen žalobci na nákladech řízení nahradit částku 15 269 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce, advokáta JUDr. Jana Brože, Ph.D., LL.M. Osobám zúčastněným na řízení soud v tomto řízení neuložil žádnou povinnost ani neshledal jiné důvody hodné zvláštního zřetele pro přiznání náhrady nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu

a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 27. listopadu 2025

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

22/2025

13

62 A

David Raus v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.