

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Daniely Zemanové a Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **JUDr. I. K.**, zast. Mgr. Lukášem Míšou, advokátem se sídlem Martinkova 854/5, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) P + P Želeč, spol. s r. o.**, se sídlem Želeč 35, zast. JUDr. Helenou Novákovou, advokátkou se sídlem třída Míru 146, Český Krumlov, **II) E.ON Distribuce, a. s.**, se sídlem F. A. Gerstnera 2151/6, České Budějovice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 2. 2017, čj. KUJCK 17784/2017, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 7. 3. 2018, čj. 51 A 33/2017-73,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 7. 3. 2018, čj. 51 A 33/2017-73, **se ruší**.

II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 2. 2017, čj. KUJCK 17784/2017, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalobce **má** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti ve vztahu k žalovanému, a to ve výši, kterou soud dodatečně specifikuje.

IV. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti.

V. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] K žádosti osoby zúčastněné na řízení I) (dále též „stavebník“) vydal dne 29. 9. 2016 Magistrát města České Budějovice rozhodnutí, jímž na parcelách specifikovaných v tomto rozhodnutí umístil stavbu (Novostavba rodinného domu s provozovnou v areálu firmy P + P Želeč, spol. s. r. o.) (dále též „novostavba“). Žalobce se jako vlastník přilehlého pozemku proti tomuto rozhodnutí odvolal. Žalovaný jeho odvolání zamítl rozhodnutím označeným v záhlaví. Žalobu krajský soud zamítl jako nedůvodnou. V rozsudku dále přiznal stavebníkovi [osobě zúčastněné na řízení I)] náhradu nákladů řízení vůči žalobci ve výši 12 936 Kč z důvodu zvláštního zřetele hodného.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[2] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Krajský soud se prý nedostatečně zabýval funkčním určením jednotlivých místností novostavby. Novostavba byla nesprávně posouzena jako rodinný dům ve smyslu § 2 písm. a) bodu 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Umístění novostavby dále odporuje územnímu plánu České Budějovice (dále jen „územní plán“). Stěžovatel namítá i nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, jelikož se soud nevypořádal s jeho žalobními důvody. Rozsudek je vnitřně rozporný. Krajský soud na jednu stranu vyšel z účelového určení místností obsaženého v dokumentaci k územnímu řízení, při ústním jednání však umožnil zástupci žalovaného doplnit výpočty hodnot (výměru jednotlivých místností) a odůvodnění, proč byly konkrétní místnosti přiřazeny k provozovně nebo k bytu. V důsledku toho krajský soud nepřípustně doplnil chybějící důvody rozhodnutí žalovaného. Konečně ve vztahu k výroku III. rozsudku [přiznání nákladů řízení osobě zúčastněné na řízení I)] stěžovatel uvádí, že krajský soud nesprávně posoudil jeho jednání jako obstrukční.

[3] Žalovaný nepovažuje kasační stížnost za důvodnou.

[4] Osoba zúčastněná na řízení I) ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznila, že námitky stěžovatele vztahující se ke skutečnému účelu novostavby nejsou podloženy konkrétními důvody. Novostavba má zahrnovat toliko byty a provozovnu - vzorkovou prodejnu instalačního materiálu. Funkční vymezení místností je určeno záměrem stavebníka.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[5] NSS nejprve posoudil námitku nepřezkoumatelnosti z důvodu nevypořádání se s žalobními body a související námitku procesních pochybení krajského soudu [**III.A.**; kasační důvod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Dále se zabýval rozporem s územním plánem pro překročení maximální hrubé podlažní plochy provozovny ve výši 160 m² [**III.B.**; § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Závěrem vyhodnotil výrok o povinnosti stěžovatele nahradit náklady řízení stavebníkovi jako osobě zúčastněné na řízení I) [**III.C.**; § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.].

[6] Kasační stížnost je důvodná.

pokračování

III.A. *Námitka nepřezkoumatelnosti a procesních pochybení krajského soudu*

[7] NSS především zdůrazňuje, že rozhodnutí krajského soudu je přezkoumatelné. Soudní rozhodnutí je nutno pokládat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, pokud z něj není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě. Na druhou stranu nelze povinnost řádného odůvodnění interpretovat jako požadavek na detailní zodpovězení každé dílčí žalobní námitky (to platí tím spíše u žalob rozsáhlých a velmi detailních). Proto zpravidla stačí, pokud jsou vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení; odpověď na základní námitky v sobě může v některých případech zahrnout i odpověď na některé námitky dílčí a související (rozsudek ze dne 28. 5. 2009, čj. 9 Afs 70/2008-130, věc *TIPSPORT*).

[8] Tato kritéria napadený rozsudek beze zbytku splňuje. Krajský soud se s námitkou o účelovém označení stavby za rodinný dům dostatečně vypořádal v bodech 42, 43 a 47 rozsudku. Tuto argumentaci uzavřel s tím, že „*v projednávané věci bylo postaveno najisto, že novostavba bude stavbou s převažující podlahovou plochou pro bydlení. Spekulace stěžovatele o účelovosti označení novostavby coby rodinného domu z jeho strany není ničím podložena*“. Ve vztahu k údajnému opomenutí konkrétních tvrzení stěžovatele (argumentace žádostí stavebníka adresovanou odboru ochrany životního prostředí, ve které jako záměr uvedl vytvoření distribučního místa pro prodej instalačního materiálu a nářadí, a smlouvou uzavřenou stavebníkem na dodávky elektrické energie, kde předpokládaný příkon násobně převyšuje potřeby rodinného domu) je pak dostačující, že je z napadeného rozsudku patrné, proč se krajský soud neztotožnil s výše uvedenou stěžejní námitkou účastníka řízení. Klíčová je přece otázka souladu s územním plánem (viz dále), nikoliv např. úvahy o možné spotřebě elektřiny, jejíž spotřeba bude samozřejmě podstatně vyšší v domě, jehož součástí jsou též nebytové prostory.

[9] NSS se neztotožnil ani s námitkou vnitřní rozpornosti rozsudku a nepřípustného doplnění důvodů správního rozhodnutí. Podle § 77 odst. 2 s. ř. s. může krajský soud v rámci dokazování zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem. Tato norma zakládá pravomoc soudu dokazováním ujasnit nebo upřesnit skutkový stav, ze kterého správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel, a to na základě principu tzv. plné jurisdikce. Norma však nedává správním soudům neomezenou možnost nahrazovat činnost správního orgánu. Ostatně i § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. ukládá soudu zrušit napadené rozhodnutí mj. tehdy, pokud skutkový stav vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění.

[10] Zopakování výpočtů a upřesnění důvodů funkčního zařazení místností provedené krajským soudem v rámci ústního jednání nezakládá nepřípustné doplnění dokazování. Funkční zařazení místností a výměr ploch jednotlivých místností bytu a provozovny jsou obsaženy nebo jasně vyplývají ze stavební dokumentace obsažené ve správním spisu, ze které žalovaný vycházel v napadeném rozhodnutí (153,5 m² a 152,35 m² ve prospěch bytu, viz s. 6 rozhodnutí žalovaného). Jak ve vyjádření ke kasační stížnosti správně upozornil stavebník, stěžovatel ve vztahu k funkčnímu zařazení místností nic konkrétního v odvolání neuvedl. Proto ani žalovaný nemusel v tomto směru v rozhodnutí podrobně argumentovat. Bylo pak jen nezbytným důsledkem této žalobní námitky, že krajský soud

při jednání ujasnil funkční zařazení a výměru ploch jednotlivých místností bytu a provozovny, a to v reakci na žalobní argumentaci. Základem pro posouzení novostavby jako rodinného domu nadále zůstala stavební dokumentace.

III.B. *Rozpor s územním plánem*

[11] Stěžovatel v další kasační námitce upozorňuje, že územní plán umožňuje v dotčeném území umisťovat stavby pro bydlení, mezi které spadá i rodinný dům. Umístění provozovny je pak přípustné za podmínky, že nenaruší obytnou pohodu v území a nepřekročí svou hrubou podlažní plochou 160 m². Dle stěžovatele je i v případě, že by stavba byla posouzena jako rodinný dům, nezbytné zkoumat, zda provozovna v ní umístěná nepřekročí svou hrubou podlažní plochou 160 m². Opačný výklad by popřel smysl a účel územního plánu. Hrubá podlažní plocha provozovny i bez započtení dvou (dle stěžovatele nesprávně posouzených) místností činí bezmála 190 m².

[12] Tato výtka je důvodná.

[13] Z Územního plánu města České Budějovice vyplývá, že v území označeném jako IN-1 - plocha individuálního bydlení ve vnitřním městě, je hlavním využitím „*bydlení individuálního charakteru v kvalitním prostředí, umožňující nerušený a bezpečný pobyt, dostupnost veřejných prostranství a občanského vybavení*“ (část I., kapitola F., bod 1). Jako *přípustné* jsou označeny stavby pro bydlení, jimiž se mimo jiné rozumí rodinné domy. Jako *podmíněně přípustné*, a to i jako „*monofunkční*“, jsou mimo jiné uvedeny obchody, provozovny veřejného stravování, nerušící provozovny služeb, které slouží převážně pro potřeby obyvatel přilehlého území velikosti lokality až čtvrti, jednotlivá administrativní zařízení, ubytovací zařízení, ostatní provozovny nenarušující bydlení. Podmínkou pro umístění všech výše uvedených podmíněně přípustných staveb je, že nenaruší jednotlivě nebo v součtu obytnou pohodu v území a nepřekročí svou *hrubou podlažní plochou* 160 m². Pojem „hrubá podlažní plocha“ je definován v části I.F.15 územního plánu jako „<u>půdorysná plocha</u> *všech plných nadzemních podlaží stavby nebo souboru souvisejících staveb (například provozně související stavby, stavby pod společným oplocením nebo stavby se společným vstupem)* <u>včetně konstrukcí</u>“ (zvýraznění doplněno).

[14] Žalovaný a následně i krajský soud dovodili, že stavbu plánovanou stavebníkem je třeba považovat za rodinný dům [§ 2 odst. 2 písm. a) vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území]. Proto ji posoudili jako přípustnou bez dalšího; podmínka hrubé podlažní plochy v max. výměře 160 m² se dle nich na takovouto stavbu neaplikuje. NSS se však s tímto jejich výkladem nemohl ztotožnit. Naopak dává za pravdu stěžovateli, že právě uvedený výklad umožňuje poměrně jednoduše obejít podmínky vymezené územním plánem. Samotná provozovna (slovy územního plánu „*monofunkční*“) o výměře hrubé podlažní plochy větší než 160 m² nemohla být v dané lokalitě umístěna. Ovšem umístěna být dle výkladu žalovaného může, a to v podstatě v jakékoliv výměře, bude-li provozovna zkombinována v jedné stavbě i s místnostmi pro bydlení, které svou výměrou převažují nad výměrou provozovny [§ 2 odst. 2 písm. a) cit. vyhlášky ve spojení s I.F.1 územního plánu]. Takovýto výklad územního plánu by poskytl stavebníkům jednoduchou možnost, jak jeho závazné podmínky relativně snadno *obcházet*.

pokračování

[15] Závěr žalovaného, že na stavbu nedopadá podmínka maximální hrubé podlažní plochy 160 m², je tedy nesprávný. Protože současně ze spisu plyne, že hrubá podlažní plocha ve smyslu definovaném v bodě [13] shora připadající na provozovnu zdaleka přesahuje limit územního plánu 160 m², je dán důvod nezákonnosti rozhodnutí žalovaného.

[16] S ohledem na právě uvedený závěr je pak již nadbytečné, aby NSS posuzoval správnost závěru žalovaného a krajského soudu, že novostavbu nutno posoudit jako rodinný dům ve smyslu definice rodinného domu uvedené v § 2 písm. a) bodu 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území. I když se na novostavbu bude nahlížet jako na rodinný dům, bude za daných okolností v rozporu s územním plánem, neboť je v ní umístěna provozovna o výměře větší než 160 m² hrubé podlažní plochy.

III.C. *Povinnost stěžovatele nahradit stavebníkovi náklady řízení*

[17] Stěžovatel konečně zpochybňuje výrok o nákladech řízení, kterým soud přiznal stavebníkovi *jako osobě zúčastněné na řízení I)* náhradu nákladů řízení z důvodů zvláštního zřetele hodných. NSS se nejprve zabýval otázkou, zda je tato kasační námitka přípustná. Kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení, je totiž nepřípustná podle § 104 odst. 2 s. ř. s. V usnesení ze dne 1. 6. 2010, čj. 7 Afs 1/2007-64, č. 2116/2010 Sb. NSS, věc *TEXTILANA*, dospěl rozšířený senát k závěru, že kasační námitka směřující proti výroku o nákladech řízení je přípustná, pokud kasační stížnost obsahuje i další přípustné námitky, které směřují proti dalším výrokům soudního rozhodnutí. Není rozhodné, zda kasační soud shledá tyto další námitky důvodnými. Lze proto uzavřít, že kasační námitka směřující proti výroku III. o náhradě nákladů řízení před krajským soudem je přípustná. NSS zároveň shledal, že i tato námitka je důvodná.

[18] Krajský soud odůvodnil výrok III. o náhradě nákladů řízení osobě zúčastněné na řízení I) existencí důvodů zvláštního zřetele hodných (§ 60 odst. 5, věta druhá, s. ř. s.), které shledal v obstrukčním jednání stěžovatele v průběhu správního i soudního řízení. Stěžovatel s tím v kasační stížnosti nesouhlasí, upozorňuje, že pouze hájí svá práva.

[19] NSS zdůrazňuje, že řádné odůvodnění soudního rozhodnutí je jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces. Rozsudek krajského soudu však ve vztahu k výroku III. požadavku řádného odůvodnění nedostojí. Krajský soud sice posoudil jednání stěžovatele jako obstrukční, z odůvodnění již ale nelze žádným způsobem seznat, v čem mělo obstrukční jednání stěžovatele spočívat a jaké konkrétní skutečnosti krajský soud k tomuto závěru vedly. Z odůvodnění nelze zejména zjistit, jakými úvahami byl krajský soud veden při zjišťování skutkového stavu, na kterém svůj závěr o obstrukčním jednání založil. Jednání stěžovatele v podstatě vyhodnotil jen jedinou větou: „*Z průběhu správního řízení vyplynulo, že žalobce vyvíjí dlouhodobou snahu zabránit jakémukoliv stavebnímu záměru osoby zúčastněné na řízení*“. Takovéto odůvodnění však nemůže být pro aplikaci důvodů zvláštního zřetele hodných dostatečné. V tomto, a jen v tomto, rozsahu je proto rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] NSS napadený rozsudek z důvodů popsaných v části **III.B.** a **III.C.** podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. S ohledem na důvody zrušení rozsudku vymezené v části **III.B.** zrušil také žalobou napadené rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.]. V něm bude žalovaný postupovat podle závazného právního názoru vysloveného v tomto rozsudku [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.].

[21] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne NSS v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Žalovaný, který ve věci neměl úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Stěžovatel měl ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. mu tedy přísluší právo na náhradu nákladů řízení, jež důvodně vynaložil v řízení, proti žalovanému, který úspěch neměl. Výši těchto nákladů NSS specifikuje po tom, co mu stěžovatel vyčíslí výši jeho nákladů v řízení před krajským soudem.

[22] Osoby zúčastněné na řízení právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti nemají (§ 60 odst. 5 s. ř. s.); v soudních spisech přitom NSS nenašel žádné okolnosti, které by opodstatňovaly existenci důvodů zvláštního zřetele hodných, dle nichž by tyto osoby měly právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5, věta druhá, s. ř. s.).

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

V Brně dne 18. července 2018

Zdeněk Kühn
předseda senátu