



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **Ing. M. Z.**, zastoupena JUDr. Václavem Junkem, advokátem se sídlem Tovární 14, České Budějovice, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, za účasti osob zúčastněných na řízení: **1) J. K., 2) Z. H., 3) J. B., 4) V. B.**, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 18. 7. 2007, č. j. 10 Ca 67/2007 – 71,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 18. 7. 2007, č. j. 10 Ca 67/2007 – 71, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 18. 7. 2007, č. j. 10 Ca 67/2007 - 71, zamítl žalobu podanou žalobkyní (dále jen „stěžovatelka“) proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje, odboru regionálního rozvoje, územního plánování, stavebního řádu a investic (dále jen „krajský úřad“) ze dne 24. 1. 2007, č. j. KUJCK 29755/2006 OREG/16, jímž bylo částečně změněno rozhodnutí Magistrátu města České Budějovice, stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“) ze dne 1. 8. 2006, č. j. SU/13092/2005 El, o umístění stavby „Přeložka silnic II/156 a II/157-3 etapa“ (podjezd pod kolejištěm Českých drah) na pozemcích v k. ú. České Budějovice 5 a České Budějovice 6 a ve změnou nedotčených částech bylo přezkoumávané rozhodnutí potvrzeno a podaná odvolání byla zamítnuta. Krajský soud při svém rozhodování vyšel z toho, že soulad navržené stavby s územně plánovací dokumentací města České Budějovice posuzoval nadřízený orgán územního plánování, který neshledal žádné závady. Pokud stěžovatelka

namítala, že úprava směrné části územního plánu nebyla provedena způsobem, který předpokládá zákon č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), krajský soud uvedl, že město České Budějovice pořídilo územní plán, jehož závazná část byla schválena obecně závaznou vyhláškou č. 4/2000. Vedle závazné části územního plánu byla zpracována směrná část tohoto plánu a grafická část územního plánu byla dána do souladu s vyhláškou, kterou byla schválena závazná část územního plánu města. Soulad navržené stavby s územně plánovací dokumentací města Českých Budějovic posuzovalo oddělení územního plánování krajského úřadu, které je nadřízeným odborným orgánem veřejné správy v oboru územního plánování, a tento orgán se vyjádřil tak, že navržená stavba je v souladu s územním plánem. Je-li tedy povoláním odborným orgánem vyjádřeno, že navržená stavba není v rozporu s územně plánovací dokumentací a toto stanovisko je podloženo odkazem na konkrétní podklady, pak není důvod, aby odvolací správní orgán, ale ani soud, nevycházel z takového stanoviska. Pokud je argumentováno tím, že úprava směrné části územního plánu nebyla provedena způsobem, který předpokládá stavební zákon, je třeba poukázat na to, že územně plánovací dokumentace je pořizována obcí jako orgánem územního plánování. Obec pořizuje územně plánovací dokumentaci v samostatné působnosti a projednává ji svými kolektivními orgány předepsaným způsobem. Závazná část územního plánu pak byla vyhlášována obecně závaznou vyhláškou, tedy jiným právním předpisem, který nepodléhá pravomoci soudů podle § 2 a § 4 odst. 1 s. ř. s. (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 10. 1999, sp. zn. I. ÚS 454/99). Úprava grafické části územního plánu byla rovněž schválena usnesením zastupitelstva, a ani takové usnesení nelze podřadit pravomoci soudů ve správním soudnictví. Krajský soud proto nemohl hodnotit zákonnost postupu pořizovatele územně plánovací dokumentace, ani usuzovat, je-li výsledek činnosti pořizovatele územního plánu nicotný. Pokud pak krajský úřad přezkoumával rozhodnutí stavebního úřadu podle zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), tak v rámci tohoto řízení nemohl činit žádné dozorové opatření a bylo na něm řídit se schválenou územně plánovací dokumentací bez ohledu na to, co v předchozí době usoudil o postupu při projednání změny územně plánovací dokumentace krajský úřad jako nařízený orgán územního plánování města České Budějovice jako pořizovatele územně plánovací dokumentace. Nebylo-li přijato žádné dozorové opatření, pak je územně plánovací dokumentace platná a je třeba z ní vycházet. Pro věc je tedy podstatné, že v době rozhodování o odvolání tu existovala územně plánovací dokumentace, se kterou je navržená umísťovaná stavba v souladu (takové stanovisko vyjádřil nadřízený orgán pořizovatele územně plánovací dokumentace). Proto není důvodně namítáno, že napadené územní rozhodnutí je v rozporu s územním plánem města České Budějovice. Stěžovatelka se může ve správním soudnictví domáhat jen ochrany svých vlastních subjektivních práv a již z tohoto důvodu nemůže obstát žalobní bod, v němž poukazuje na to, že v projektu ani v předpokládaném provedení stavby nejsou v dostatečné míře respektovány zájmy vlastníků sousedních nemovitostí. Návrh na vydání územního rozhodnutí byl ve smyslu ustanovení § 37 stavebního zákona posouzen i dotčenými orgány státní správy, které nevznesly nesouhlasné připomínky. Především žádné námitky nebyly vzneseny ze strany Magistrátu města Českých Budějovic, odbor životního prostředí, který vyslovil souhlas s navrženou stavbou. Krajská hygienická stanice Jihočeského kraje rovněž vyslovila souhlas z hlediska kvality bydlení, byť stanovila podmínku výměny oken obytných místností na fasádách domů přilehlých k uliční čáře a zřízení protihlukové a antivibrační ochrany, která byla zařazena pod bod 5 podmínek územního rozhodnutí. Konkrétní technické řešení pak

bude součástí projektové dokumentace pro stavební povolení. Souhlas s navrženou stavbou vyjádřil i Magistrát města České Budějovice, dopravní úřad s podmínkou, aby veškeré komunikace odpovídaly zcela konkrétním technickým normám a byly zřízeny širší komunikace podél stávající zástavby. Pokud se šíří komunikace a její využitelnost pro obslužnost staveb zabýval k tomu povolaný odborník, měl stavení úřad dostatek podkladů pro úsudek o připojení stavby z hlediska obecných technických požadavků na výstavbu. Vodoprávní úřad udělil souhlas k navržené stavbě formou rozhodnutí. Z předložených podkladů neplyne, že by výstavbou navržené stavby byla negativně ovlivňována statika domu stěžovatelky. Námitky nebyly vzneseny ani ze strany Povodí Horní Vltavy. Pouze bylo doporučeno prověřit možnost zatápění podjezdu vodou zpětně vzdutou do kanalizačních sítí a uložena povinnost předložit k vyjádření projektovou dokumentaci pro odvedení dešťových vod.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti namítala, že v žalobě především uplatňovala nesoulad napadeného správního rozhodnutí s územně plánovací dokumentací z důvodu nezákonného postupu při schvalování změny územního plánu Města České Budějovice. Krajský soud nesprávně, s odkazem na usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 10. 1999, sp. zn. I. ÚS 454/99, vyslovil závěr, že s ohledem na nedostatek pravomoci soudů není oprávněn posuzovat zákonnost namítaného schvalovacího procesu územního plánu. Toto usnesení Ústavního soudu ale nesouvisí s pravomocí soudů při přezkoumávání uvedeného schvalovacího procesu, neboť se jednalo o usnesení, jímž byla odmítnuta ústavní stížnost, kterou podaly osoby neoprávněné. Nešlo tedy o to, že by soud nebyl kompetentní k přezkoumání tzv. jiného právního předpisu, za který považuje Ústavní soud obecně závaznou vyhlášku, jež vyhláší závaznou část územního plánu. Stěžovatelka napadla žalobou rozhodnutí o umístění stavby zejména z toho důvodu, že změna územního plánu byla provedena způsobem, který nebyl slučitelný s tehdejší úpravou schvalování změny závazné části územního plánu. Je tomu tak proto, že při změně nebylo vůbec dbáno na práva vlastníků okolních nemovitostí, jež mohla být územním plánem dotčena. Dokumentem, jež se nazývá „Protokol o provedení úpravy směrné části územního plánu“ byla změněna závazná část územního plánu. Pokud by však odstraňování vad územního plánu bylo prováděno tímto způsobem, byla by zbytečná veškerá zákonná ustanovení o změnách územně plánovací dokumentace a o zveřejňování konceptu. Občané a vlastníci by se pak ani nemohli vyjádřit a podávat námitky k vyvlastnění jejich nemovitosti pro potřeby veřejně prospěšné stavby. Správní orgán je proto vázán řádně schválenou územně plánovací dokumentací a musí z ní vycházet při hodnocení návrhu na vydání územního rozhodnutí. V opačném případě, pokud by byl přijat výklad krajského soudu, by měl dotčený vlastník jedinou možnost, a to, domáhat se zrušení obecně závazné vyhlášky obce, jež byla podkladem pro napadené rozhodnutí, přímo u Ústavního soudu, i když existují veškeré stupně správního i soudního řízení. Není správný ani závěr krajského soudu, že v rámci územního řízení není třeba řešit případný souhlas či nesouhlas vlastníků okolních nemovitostí, jichž se dotkne navrhovaná stavba hlukovými účinky. Navrhovaná protihluková opatření jsou bezesporu zásahem do práv vlastníků okolních nemovitostí, u kterých je předpokládáno strpění výměny oken, aniž by k tomu byl právní podklad. Jde o zásadní problém, jehož řešení proto není možno odkládat až na řízení o vydání stavebního povolení. Krajský soud se nezabýval ani věcnou správností stanovisek dotčených orgánů státní správy a bez dalšího je přijal, aniž by je

hodnotil ve smyslu vznesených námitek. Tímto způsobem ovšem není dodržena zásada věcného přezkoumání správního rozhodnutí soudem. Protože krajský soud vzal tato stanoviska odborných orgánů bez dalšího za správná, nereagoval ani na namítané nesoulady a nesrovnalosti ve vztahu k požadavkům na výstavbu a k technickým normám. Toto pochybení se konkrétně projevilo v tom, že stavba tohoto druhu není vůbec vhodná na dané území, kam se při dodržování technických norem nemůže ani vejít. Z důvodu průkaznosti stěžovatelka odkázala i na příslušnou technickou normu, ale touto námitkou se krajský soud vůbec nezabýval. V žádném případě také nerozšiřovala skutková tvrzení obsažená v žalobě, ale pouze konkretizovala již vznesené žalobní námítky. Z těchto důvodů stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Krajský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že územní plán obce, pořízený postupem podle stavebního zákona, který byl schválen zastupitelstvem obce podle zákona o obcích, ve znění účinném do 31. 12. 2006, nelze považovat ani při extenzivním výkladu za rozhodnutí či jiný úkon správního orgánu, kterým by se mohl zabývat správní soud (jde o normativní akt). Ostatně ani stěžovatelka neuvádí, který právní předpis by zakládal správnímu soudu tuto pravomoc. Podmínku č. 5 pro umístění a projektovou přípravu stavby, podle níž mají být součástí dalšího stupně projektové dokumentace protihluková a antivibrační opatření, nelze chápat jako stanovení povinnosti vlastníkům dotčených nemovitostí. Je totiž věcí stavebníka, zda bude schopen ve stavebním řízení získat a doložit souhlas vlastníků dotčených nemovitostí s prováděním stavebních úprav na jejich stavbě. Předpisy stavebního práva však nevyžadují takový titul pro fázi územního řízení a územního rozhodnutí o umístění stavby. Stanoviska dotčených orgánů státní správy a podklady doložené stavebníkem nebyly ve vzájemném rozporu, a stěžovatelka ani nepředložila žádné oponentní posudky či studie, které by zpochybňovaly závěry dotčených orgánů státní správy. V tomto směru neobsahovala žádný odkaz ani žaloba, v níž nebyla vznesena námitka ve vztahu ke konkrétní technické normě. Pokud bylo namítáno nesprávné připojení domů na předpokládanou komunikaci (porušení vyhlášky č. 137/1998 Sb.), pak s touto námitkou se krajský soud vyrovnal v napadeném rozsudku. Krajský úřad proto navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom i sám shledal vadu uvedenou v odst. 3, k níž musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Úkolem územního plánování je řešit funkční využití území, stanovit zásady jeho organizace a věcně a časově koordinovat výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území (§ 1 odst. 1 stavebního zákona). Jeho posláním je tudíž zabývat se organizací území z hlediska všech jeho funkčních složek v jejich vzájemných vztazích. Tvorba územního plánu tak není ani právní otázkou, neboť k jeho řešení je třeba znalostí technicko odborného rázu. Proto případnou neúčelnost či nevhodnost územního plánu nelze ani podřazovat pod odpovědnost právní, neboť se jedná o odpovědnost politickou. Určí-li územní plán určité pozemky za zastavitelné, resp. nezastavitelné, nelze toto samo o sobě ještě považovat za zásah do vlastnických práv jejich vlastníků. Jejich vlastnická práva se totiž schválením územního plánu ještě nemění. Na druhé straně ani vlastnická práva k nim

ještě nedávají žádnému z jejich vlastníků subjektivní právo k tomu, aby je zastavěl podle svých představ. Takové právo může vlastník pozemku nabýt teprve aktem příslušného stavebního úřadu. Tyto zájmy se totiž dočkají ochrany až v době, kdy půjde o reálné provedení územního plánu. Teprve potom vyvstane potřeba získat vlastnická práva k realizaci územního plánu, a v případě nesouhlasu vlastníků dotčených nemovitostí s navrženým řešením nezbude, než posoudit jednotlivé případy z hlediska § 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Správní orgány schvalující územně plánovací dokumentaci proto rozhodují o tom, co je veřejným zájmem, který je pak vyjádřen v územním plánu. Veřejný zájem je nejprve usměrňován schvalováním územního plánu a později územním rozhodováním (srov. i rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 3. 1999, č. j. 31 Ca 71/98 - 26, který je uveřejněn pod č. 459/1999 Soudní judikatury).

Obecně je možno říci, že o projednávání návrhu územně plánovací dokumentace musí být vyrozuměny dotčené i ostatní orgány státní správy vždy jednotlivě, zatímco právníkům a fyzickým osobám se projednání oznamuje veřejnou vyhláškou. Reakcí na takové oznámení mohou být podle zákona stanoviska, připomínky nebo námítky. Stanovisko zaujímají správní orgány a budoucí účastníci výstavby (objednatel, zhotovitelé). Připomínky jsou oprávněny podat všechny fyzické i právnické osoby, jichž se oznámení týkalo a námítky pouze ti z nich, jejichž vlastnická nebo jiná práva jsou řešením přímo dotčena. Stanovisko, připomínky, námítky lze podat pouze do 30 dnů ode dne veřejného jednání; k později vyjádřeným projevům se nepřihlíží. Návrh územního plánu musí posoudit nadřízený orgán územního plánování, bez jehož stanoviska nelze návrh předložit ke schválení. Na projednávání a schvalování územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace se nevztahují obecné předpisy o správním řízení (§ 28 stavebního zákona), odvolání pak zmiňuje jen ustanovení § 42 stavebního zákona. Nelze proto podat odvolání proti postupu orgánů činných v územním plánování, s výjimkou územního rozhodnutí. Proti němu se může účastník odvolat k nejbližší vyššímu správnímu orgánu, popřípadě navrhnout pak zahájení soudního řízení podle s. ř. s. Pořizování územně plánovací dokumentace je počátečním stadiem rozhodování, kdy jsou ještě možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná. Proces schvalování změny územního plánu proto lze napadat právě v tomto stadiu územního plánování, a nikoliv až v územním řízení. V územním řízení již není možné účinně se vyjádřit k otázce, zda bude určitá stavba realizována či nikoliv. V této fázi již otázka nezní „zda“, ale „jak“. Účinná právní ochrana se proto musí soustředit na okamžik, kdy je o dané věci skutečně rozhodováno. Není proto ani přípustné dodatečné zpochybňování schválené územně plánovací dokumentace, resp. územního plánu nebo změny, v navazujícím územním řízení, nebo dokonce v rámci soudního přezkoumání územního rozhodnutí, kterým je rozhodnutí o umístění stavby. Územní rozhodování pak již představuje realizační nástroj územního plánování.

Územně plánovací dokumentace obsahuje závazné a směrné části řešení. Závazné jsou základní zásady uspořádání území a limity jeho využití vyjádřené v regulativech; ostatní části řešení jsou směrné (§ 29 odst. 1 stavebního zákona). Závaznou část územně plánovací dokumentace a její změny, které schvaluje kraj nebo obec v samostatné působnosti, vyhláší jejich orgány obecně závaznou vyhláškou. Závazná část územně plánovací dokumentace je závazným podkladem pro zpracování a schvalování navazující

územně plánovací dokumentace a pro rozhodování v území (§ 29 odst. 3 stavebního zákona). Územně plánovací dokumentace je podkladem pro vydání územního rozhodnutí (§ 37 odst. 1 stavebního zákona). Stavební úřad v územním řízení posoudí návrh především z hlediska péče o životní prostředí a potřeb požadovaného opatření v území a jeho důsledků. Přezkoumá návrh a jeho soulad s podklady a předchozími rozhodnutími o území, posoudí, zda vyhovuje obecným technickým požadavkům na výstavbu a obecným technickým požadavkům zabezpečujícím užívání staveb osobami s omezenou schopností pohybu a orientace, popřípadě předpisům, které stanoví podmínky hygienické, protipožární, bezpečnosti práce a technických zařízení, dopravní, ochrany přírody, péče o kulturní památky, ochrany zemědělského půdního fondu, lesního půdního fondu apod., pokud posouzení nepřísluší jiným orgánům (§ 37 odst. 2 stavebního zákona). Z výše uvedeného tedy vyplývá, že platná územně plánovací dokumentace je závazným podkladem při vydání každého územního rozhodnutí a žádnou stavbu nelze umístit v rozporu s ní. Nesoulad návrhu na umístění stavby s územně plánovací dokumentací je tak vždy důvodem jeho zamítnutí.

Stěžovatelka v žalobě především namítala, že rozhodnutí o umístění stavby je v rozporu s územním plánem města České Budějovice a že „Protokol o provedení úpravy směrné části územního plánu města České Budějovice“ (dále jen „Protokol“), o který se napadené správní rozhodnutí opírá, a kterým byl územní plán města změněn, je nicotným aktem. Protokol byl sice schválen usnesením zastupitelstva ze dne 27. 3. 2003, č. 47/2003, nicméně nicotnost tohoto aktu spatřuje v tom, že jím byla v rozporu s ustanovením § 31 odst. 1 stavebního zákona změněna závazná část územního plánu (obecně závazná vyhláška města České Budějovice ze dne 17. 5. 2000, č. 4/2000, totiž stanovuje, že stavba propojení „zanádražní“ a staré Nádražní, včetně podjezdů je závaznou částí územního plánu města). Zastupitelstvo sice usnesením ze dne 15. 9. 2005, č. 182/2005, zrušilo své usnesení č. 47/2003 pro nadbytečnost, nicméně nezrušilo jím Protokol, který je nadále považován za závazný. Navíc tímto usnesením byla údajně „vedena do souladu grafická část územního plánu s textem obecně závazné vyhlášky“ a stalo se tak opět v rozporu s předpisy územního plánování. Mezi textem a grafickou částí původního územního plánu rozhodně nebyl žádný nesoulad, a ani být nemohl, protože text žádným způsobem nepopisoval, kudy přesně má vést uvedená stavba. Ostatně pro umístění stavby uvedeného typu není v daném území podle stěžovatelky při dodržování technických norem ani dostatečný prostor.

V dané věci přezkoumával krajský soud rozhodnutí krajského úřadu ze dne 24. 1. 2007, č. j. KUJCK 29755/2006 OREG/16, ve vazbě na rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 1. 8. 2006, č. j. SU/13092/2005 El, o umístění stavby „Přeložka silnic II/156 a II/157-3 etapa“ (podjezd pod kolejíštěm Českých drah) na pozemcích v katastrálním území České Budějovice 5 a České Budějovice 6. Jak již bylo uvedeno, platná územně plánovací dokumentace je závazným podkladem při vydání každého územního rozhodnutí a žádnou stavbu nelze umístit v rozporu s ní. Nesoulad návrhu na umístění stavby s územně plánovací dokumentací je tak vždy důvodem jeho zamítnutí.

Při posuzování stížní námitky o nesouladu umístěvané stavby s územně plánovací dokumentací vychází Nejvyšší správní soud z ustálené judikatury Ústavního soudu (např.

nález ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, uveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu; nález ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, uveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces, jakož i pojem právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění rozhodnutí proto musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces. Tato judikatura Ústavního soudu má svého předchůdce v judikatuře Vrchního soudu v Praze (např. rozhodnutí ze dne 26. 2. 1993, sp. zn. 6 A 48/92, uveřejněné v Soudní judikatuře ve věcech správních pod č. 27/1994) a našla svůj odraz i v judikatuře Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, na www.nssoud.cz, rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, uveřejněný pod č. 689/2005 Sbírky rozhodnutí NSS). Této judikatuře je společné, že „není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka řízení klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá“. Nejvyšší správní soud také vyslovil v rozsudku ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, který byl uveřejněn pod č. 787/2006 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, že „opomene-li krajský (městský) soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat jednu ze žalobních námitek, je jeho rozhodnutí, jímž žalobu zamítl, nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.)“.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem v tom, že při přezkoumávání správního rozhodnutí vycházel ze skutkového stavu, který tu byl v době vydání napadeného správního rozhodnutí. V daném případě to znamená, že stavební úřad měl vycházet ze skutkového a právního stavu v době vydání svého rozhodnutí, tj. dne 1. 8. 2006, a nikoliv v době, kdy mu byl doručen návrh na vydání územního rozhodnutí pro stavbu „Přeložka silnic II/156 a II/157-3 etapa“ (podjezd pod kolejištěm Českých drah) na pozemcích v katastrálním území České Budějovice 5 a České Budějovice 6“, tj. dne 16. 12. 2005. Ve vztahu k územně plánovací dokumentaci to znamená, že podkladem pro vydání územního rozhodnutí měla být územně plánovací dokumentace platná v době rozhodování o návrhu.

Z napadeného rozsudku krajského soudu však není patrné, jaká územně plánovací dokumentace, resp. v jakém znění a s jakým konkrétním obsahem, měla být závazným podkladem pro vydání územního rozhodnutí ze dne 1. 8. 2006, a jaká dokumentace pro vydání rozhodnutí krajským úřadem o odvolání ze dne 24. 1. 2007, a to za situace, kdy stěžovatelka tvrdí, že není soulad rozhodnutí o umístění stavby s územním plánem a krajský soud má za to, že je tomu bylo. Krajský soud nemohl posoudit, bez skutkového a

právního vymezení územně plánovací dokumentace platné v době vydání správních rozhodnutí o návrhu na umístění stavby a jejího zcela konkrétního porovnání a vyhodnocení ve vztahu k návrhu na umístění stavby, zda je územně plánovací dokumentace závazným podkladem pro vydání územního rozhodnutí ze dne 1. 8. 2006, resp. rozhodnutí o odvolání ze dne 24. 1. 2007 či nikoliv. Krajský soud má přitom za rozhodné, že v době rozhodování o umístění stavby tu existovala územně plánovací dokumentace, se kterou je navržená stavba v souladu. Stěžovatelka v žalobě přitom namítala, že napadené správní rozhodnutí se opírá o Protokol, který je nicotným územně plánovacím aktem. Krajský soud se však v rozporu se zásadami přezkoumatelnosti soudního rozhodnutí prakticky nezabýval významem tohoto Protokolu z hlediska územně plánovací dokumentace, ačkoliv původně dozorové orgány vyslovily jisté pochybnosti o zákonnosti změny této dokumentace, ale ani další územně plánovací dokumentace, která má být podkladem pro vydání územního rozhodnutí. Pokud jde o ostatní územně plánovací dokumentaci vycházel krajský soud z toho, že město České Budějovice pořídilo územní plán, jehož závazná část byla schválena obecně závaznou vyhláškou č. 4/2000, vedle níž byla zpracována i směrná část územního plánu, a grafická část územního plánu byla dána do souladu s vyhláškou, kterou byla schválena závazná část územního plánu města. Krajský soud, aniž by uvedl všechny součásti územně plánovací dokumentace a jejich podstatné vyhodnocení (pouze velmi obecně uvedl, že podle porovnání výkresu přehledné situace stavby předložené pro rozhodování o návrhu na vydání územního rozhodnutí s provedenou úpravou směrné části územního plánu města je tu věcný soulad navrženého řešení s platnou územně plánovací dokumentací), zcela nepřezkoumatelně dovodil, že „je-li k tomu povolaným odborným orgánem vyjádřeno, že navržená stavba v rozporu s územně plánovací dokumentací není a to stanovisko podloženo odkazem na konkrétní podklady, pak není důvod, aby odvolací správní orgán ani následně soud z takového stanoviska nadřízeného orgánu územního plánování nevycházel“. Krajský soud tedy bez jakéhokoliv vlastního hodnocení územně plánovací dokumentace, a v tomto směru i bez zaujetí stanoviska k námitkám stěžovatelky, převzal bez dalšího názor správních orgánů, ačkoliv mělo jít o skutkovou a právní úvahu soudu. Žalobní námitkou stěžovatelky o nedostatku prostoru pro navrhovanou stavbu v předmětném území se pak krajský soud nezabýval vůbec. I když vznesená námitka není zcela konkrétní, nelze přehlédnout ustálenou judikaturu ke konkretizaci žalobních bodů. Tak např. Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku ze dne 2. 8. 2007, č. j. 2 Azs 54/2007 - 42, dostupný na www.nssoud.cz, že „Za žalobní bod, u něhož je třeba pokusit se o jeho doplnění a upřesnění, je nutno považovat každé vyjádření žalobce, z něhož by i jen v nejhrubších obrysech lze dovodit, že tento má napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu za nezákonné“. Tento postup krajský soud nevyužil, ačkoliv je ze žalobního bodu zcela zřejmý nesouhlas se zákonností žalobou napadeného rozhodnutí.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že z napadeného rozsudku není patrné, zda je opodstatněná či neopodstatněná, a z jakých důvodů, stěžejní a zásadní žalobní námitka stěžovatelky, na níž je postaven základ její žaloby. Proto je v tomto rozsahu napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Je však třeba dodat, že v čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy je definováno rušení tzv. jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním zákonem, zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy. Takové rozhodování

Ústavního soudu je procesně upraveno v ustanoveních § 64 až § 71 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů. V takovém řízení je pak poskytována ochrana proti tzv. normativním právním (správním) aktům, které jsou adresovány blíže nekonkretizovanému, resp. pouze obecně definovanému, okruhu osob. Mezi ně patřily obecně závazné vyhlášky obcí. Závaznou část územního plánu obce podle ustanovení § 29 odst. 3 stavebního zákona vyhlášovala obec právě obecně závaznou vyhláškou. V ustanovení § 64 zákona je pak přesně vymezen okruh subjektů, které jsou jediné oprávněny podávat návrh na zrušení zákona, jiného právního předpisu nebo jejich jednotlivých ustanovení. Takovým subjektem však stěžovatelka v rozhodné době nebyla.

Nejvyšší správní soud také poukazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 - 44, (uveřejněné pod č. 1276/2007 Sbírky rozhodnutí NSS), v němž vyslovil, že „územní plán velkého územního celku schválený usnesením zastupitelstva kraje v roce 2006 není opatřením obecné povahy, a není zde tedy dána pravomoc soudu dle § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. k jeho přezkumu v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s.“ Rozšířený senát vyšel z toho, že v českém právním řádu byl proces pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace upraven do 31. 12. 2006 stavebním zákonem, který předepisoval pro vydání územního plánu (jeho závazné části) obecně závaznou vyhlášku. Skutečnost, že přezkum opatření obecné povahy byl umožněn s účinností ode dne 1. 5. 2005 a tento institut byl zároveň zakotven ve zvláštním zákoně, neměla bez dalšího ve vztahu k dosavadní právní úpravě pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace žádný význam. Rozhodujícím bylo až přijetí nového zákona č. 183/2006 Sb., který podřídil pořizování a schvalování územních plánů režimu opatření obecné povahy, a tím umožnil ve spojení s § 101a a násl. s. ř. s. ode dne své účinnosti, tj. od 1. 1. 2007, jejich soudní přezkum.

Jako nedůvodný však vyhodnotil Nejvyšší správní soud stížní bod, v němž stěžovatelka označila za nesprávný závěr krajského soudu, že v rámci územního řízení není třeba řešit případný souhlas či nesouhlas vlastníků nemovitostí, jichž se dotkne navrhovaná stavba hlukovými účinky. Navrhovaná protihluková opatření jsou bezesporu zásahem do práv vlastníků nemovitostí, u kterých je předpokládáno strpění výměny oken. V tomto řízení jde ale o umístění stavby, nikoliv o stanovení povinnosti vlastníků strpět navrhovaná opatření na jejich nemovitostech. Zůstává tedy věcí stavebníka, zda bude schopen získat souhlas vlastníků dotčených nemovitostí s prováděnými stavebními úpravami na jejich domech (podmínka č. 5 napadeného správního rozhodnutí).

Stejně tak jako nedůvodný posoudil Nejvyšší správní soud stížní bod, v němž stěžovatelka vytýká krajskému soudu, že se nezabýval věcnou správností stanovisek dotčených orgánů státní správy a bez dalšího je akceptoval. Nejvyšší správní soud především zdůrazňuje, že stěžovatelka nepředložila žádné konkrétní oponentní posudky či studie, jež by po odborné stránce zpochybňovaly podklady a závěry dotčených orgánů státní správy a ani takové námitky neuplatnila v žalobě. Přesto se však krajský soud podrobně vyjádřil v odůvodnění napadeného rozsudku i k odborným závěrům uvedených orgánů. Pokud pak namítala stěžovatelka zcela obecně nesoulad s vyhláškou č. 137/1998 Sb., krajský soud se vyjádřil k připojení domů na předpokládanou komunikaci. Žádné

konkrétní námitky stěžovatelka nevznesla ani v kasační stížnosti a Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší, aby sám vyhledával možné nezákonnosti v uvedeném směru.

Ze všech uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. věta první před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 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 26. listopadu 2008

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu