



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **M. K.**, zastoupená JUDr. Petrem Wildtem, advokátem se sídlem Bohuslava Martinů 1038, Hradec Králové, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 7. 2014, č. j. 30 A 50/2013 – 50,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 30. 7. 2014, č. j. 30 A 50/2013 – 50, zamítl žalobu podanou žalobkyní (dále jen „stěžovatelka“) proti rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 8. 7. 2013, č. j. 8956/UP/2013/Sv, kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Hradec Králové (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 15. 1. 2013, č. j. MMHK/009204/2013 ST2/Več, jímž bylo podle ust. § 79 a § 92 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), a ust. § 9 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření, rozhodnuto o umístění souboru staveb na pozemcích p. č. 450/1 a p. č. 222 v katastrálním území Máslojedy.

Krajský soud v odůvodnění rozsudku předně uvedl, že ačkoliv žaloba formálně směřuje proti rozhodnutí o umístění souboru staveb vydaného v územním řízení, stěžovatelka fakticky napadá, jak je zřejmé z obsahu žalobních námitek, proces přijímání a výsledný obsah územní studie lokality Z1 - Máslojedy (dále jen „územní studie“). Stěžovatelka ve své argumentaci obsažené v žalobě směřuje proces přijímání územní studie a územní řízení o umístění stavby. Jediným důvodem, který se týká rozhodnutí o umístění

stavby, je ten, že se správní orgány nedostatečně a nesrozumitelně vypořádaly s existencí územní studie, coby součástí územně plánovací dokumentace. K tomu krajský soud poukázal na znění ust. § 30 odst. 1 stavebního zákona s tím, že územní studie představuje pouze územně plánovací podklad podle dílu 1 hlavy III. části třetí stavebního zákona. Stavební úřad nemá pravomoc přezkoumávat v průběhu územního řízení proces přijímání územní studie, resp. zkoumat, zda v jeho průběhu došlo k nezákonnostem. Krajský úřad tyto skutečnosti stěžovatelce v odůvodnění napadeného rozhodnutí objasnil srozumitelným a dostatečným způsobem. Stejně tak ani krajský soud nemohl v řízení o žalobě, která směřuje proti rozhodnutí o umístění souboru staveb, přezkoumávat zákonnost územní studie, resp. zákonnost procesu jejího přijímání, pokud byla pro území, v němž je umístován předmětný soubor staveb, vypracována. Územní studie totiž nemá povahu závazného podkladu přezkoumávaného rozhodnutí ve smyslu ust. § 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s. Krajský soud dále vyslovil nesouhlas s názorem stěžovatelky, že správní orgány měly povinnost přihlédnout v průběhu řízení o umístění stavby k námitkám, které uplatnila vůči přijaté územní studii. Není sporu o tom, že stěžovatelka na veřejném ústním jednání žádné námitky, jako účastnice řízení, nevznesla. Proto správní orgán I. stupně nemohl, stejně jako krajský úřad, k námitkám, které vznesla později, přihlížet. Už vůbec pak nebyly správní orgány oprávněny přihlížet k námitkám, které stěžovatelka uplatnila ohledně územní studie mimo územní řízení. Závěrem krajský soud uvedl, že z podání stěžovatelky, jakož i z obsahu územní studie, je zřejmé, že stěžovatelka spatřuje omezení svého vlastnického práva v tom, že územní studie počítá se zřízením přístupové komunikace, mimo jiné i k pozemku stavebníka, právě na pozemku v jejím vlastnictví. K ničemu takovému však umístěním souboru staveb nedošlo. Z obsahu správního spisu je totiž zřejmé, že příjezdová komunikace k umístěvanému souboru staveb byla řešena zcela jinak, a tedy nikoliv podle obsahu územní studie. Stěžovatelka vůbec nepřišla s tvrzením, jak by se konkrétně mělo umístění staveb, o nichž bylo rozhodnuto v rozhodnutí o umístění souboru staveb dotknout jejich práv včetně práva vlastnického. V tomto směru tedy nebyl splněn základní předpoklad úspěšnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, tedy tvrzení stěžovatelky, že byla ve svých právech dotčena způsobem předvídaným v ust. § 65 odst. 1 s. ř. s.

Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. V kasační stížnosti nejprve uvedla, že krajský soud postupoval striktně formalisticky, přičemž napadený rozsudek nevychází z dostatečně zjištěného skutkového stavu věci. Stěžovatelka dále vyjádřila nesouhlas s tím, aby formální výklad stavebních předpisů převažoval nad zájmem na ochraně základních práv a svobod a bylo tak nezákonně zasahováno do jejího ústavně garantovaného vlastnického práva. Krajský soud svoji argumentaci omezil pouze na konstatování, že stěžovatelka napadá pouze proces přijímání urbanistické studie lokality Máslojedy, kterou směřuje s územním řízením o umístění souboru staveb. Závěr krajského soudu tedy vedl k vyloučení ústavních garancí, neboť vytvořil „... nezákonný stav, kdy postavení stěžovatelky v demokratickém právním státě je horší a míra její právní jistoty menší než v totalitním systému, když z pravomoci soudu vyloučil otázku týkající se základních práv a svobod.“ Oproti krajskému soudu považuje stěžovatelka urbanistickou studii za významný územně plánovací podklad. Podle jejího názoru je nepopíratelné, že přijatá urbanistická studie je nezákonným výkonem veřejné správy v přenesené působnosti státní správy na obec, přičemž vykazuje znaky libovůle a zasahuje do podstaty práva ve smyslu čl. 11 odst. 1

pokračování

Listiny základních práv a svobod a vytváří takový stav, kdy bude stěžovatelka jako subjekt tohoto práva v budoucnu omezena s předmětem svého vlastnictví nakládat podle vlastní svobodné vůle. Nesprávnost napadeného rozsudku spatřuje stěžovatelka také v tom, že krajský soud nesprávně vyhodnotil postavení obce. Není žádný opodstatněný důvod, aby námitky vznášené stěžovatelkou obecním zastupitelům byly vytrhávány z kontextu územního a stavebního řízení a přitom tvrdit, že nevznášela stavebním orgánům žádné námitky. Orgány obce je nutné považovat v této sféře činnosti za orgány státní správy a podřadit je i pod širší pojem orgánu veřejné správy. Jestliže tedy stěžovatelka vznášela připomínky a námitky orgánu obce, nelze souhlasit s tím, že by v průběhu územního a stavebního řízení nevznášela orgánům veřejné správy žádné námitky. Na závěr stěžovatelka vyjádřila své přesvědčení, že krajský soud svým zamítavým rozsudkem porušil její ústavně zaručené právo pokojně užívat svůj majetek, když jí tvrzený nezákonný stav nebyl napraven. Z výše uvedených důvodů stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Podle ust. § 30 odst. 1 stavebního zákona územní studie navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území, například veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí.

Nejvyšší správní soud především považuje za nezbytné zdůraznit, že v případě územní studie se jedná o neformální odborný podklad určený k ověření požadavků na ochranu hodnot území, k navržení, prověření a posouzení záměrů na změny v jeho využití, variant řešení vybraných problémů a úprav nebo rozvoje některých funkčních systémů v území. Územní studií tak lze prověřovat a posuzovat jakékoliv změny v území bez formálních náležitostí, které jsou naproti tomu vyžadovány u pořizování územně plánovací dokumentace, tj. u zásad územního rozvoje, územního plánu a regulačního plánu. Územní studie je tedy, na rozdíl od územně plánovací dokumentace, nezávazná. To znamená, že správní orgán při rozhodování v dotčeném území není územní studií vázán. K tomu je třeba odkázat i na rozsudek ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 2/2009 – 86, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil závěr, že „[z] hlediska rozhodování o umístění stavby je totiž relevantní pouze schválená územně plánovací dokumentace (§ 90 písm. a) stavebního zákona). (...) Územní studie má tedy zásadně charakter podkladu pro pořizování územně plánovací dokumentace (tomu odpovídá její zařazení do dílu 1., hlavy III, části třetí stavebního zákona věnovaného územně analytickým podkladům) a neměla by sloužit k nahrazení úkolů územně plánovací dokumentace samotné.“

Ust. § 90 stavebního zákona stanoví základní hlediska (kritéria), podle kterých stavební úřad posuzuje podanou žádost o vydání územního rozhodnutí. V dané věci správní orgány v souladu s citovaným ustanovením v průběhu územního řízení posuzovaly, zda záměr žadatele je v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací, s

cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území, s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území, s požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů, zejména s obecnými požadavky na využívání území, s požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, popřípadě s výsledkem řešení rozporů a s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení, přičemž vyhodnotily, že umístění souboru staveb odpovídá výše uvedeným hlediskům a splňuje tak zákonem stanovené podmínky. Územní studii jako nezávazným neformálním odborným podkladem, který není součástí územně plánovací dokumentace, správní orgány nejen, že nejsou vázány, ale v průběhu územního řízení ji ani z hlediska její zákonnosti nemohou přezkoumávat. Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku zcela správně poukázal na skutečnost, že stěžovatelka v žalobě nesprávně směšuje proces přijímání územní studie a územní řízení o umístění souboru staveb. Krajský soud v souladu se zákonem vyhodnotil, že nemohl na základě žaloby, která směřovala proti rozhodnutí o umístění souboru staveb, přezkoumávat zákonnost územní studie, neboť ta nemá povahu závazného podkladu rozhodnutí ve smyslu ust. § 75 odst. 2 s. ř. s.

Co se týče stížní námitky, že neexistuje žádný opodstatněný důvod, aby námitky vznášené obecním zastupitelům byly vytrhávány z kontextu územního a stavebního řízení, tato není podle názoru Nejvyššího správního soudu důvodná. V této souvislosti je nutné zdůraznit, že v územním řízení platí zásada koncentrační. Ustanovení § 89 odst. 1 věta první stavebního zákona totiž stanoví, že závazná stanoviska dotčených orgánů, námitky účastníků řízení a připomínky veřejnosti musí být uplatněny nejpozději při veřejném ústním jednání, jinak se k nim nepřihlíží. Z obsahu správního spisu, konkrétně z protokolu o veřejném ústním jednání ze dne 15. 1. 2013, č. j. MMHK/009078/2013 ST2/Več, přitom vyplývá, že námitky účastníků řízení a připomínky veřejnosti k vydání územního rozhodnutí nebyly do doby konání veřejného ústního jednání, a ani v jeho průběhu, uplatněny. Jestliže tedy stěžovatelka své námitky v územním řízení řádně a včas neuplatnila, nemohly správní orgány k jejím později vzneseným námitkám přihlížet. Totéž platí i ve vztahu k námitkám, které stěžovatelka uplatnila mimo územní řízení. Námitky týkající se územní studie, které stěžovatelka vznesla již dříve, a jak sama v kasační stížnosti uvádí „*obecním zastupitelům (obci)*“, jsou pro danou věc zcela irelevantní. S ohledem na koncentrační zásadu totiž byla stěžovatelka povinna jakékoliv námitky týkající se předmětu územního řízení uplatnit nejpozději při ústním jednání, aby se jimi správní orgány, a následně soud, mohl zabývat.

Namítala-li stěžovatelka v kasační stížnosti, že krajský soud napadeným rozsudkem porušil její ústavně zaručené právo pokojně užívat svůj majetek, ani tuto námitku neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou. Stěžovatelka nijak nekonkretizovala, jakým způsobem se v daném případě umístění souboru staveb dotýká jejích práv, resp. práva vlastnického. Jestliže územní studie předpokládala zřízení příjezdové komunikace k umísťované stavbě přes pozemek ve vlastnictví stěžovatelky, Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné poukázat na skutečnost, že z rozhodnutí o umístění souboru staveb, jakož i z projektové dokumentace obsažené ve správním spisu, je naprosto zřejmé, že tato komunikace je řešena zcela odlišně, než jak tomu bylo v územní studii. K realizaci předpokládaného řešení předmětné komunikace v územní studii nedošlo, neboť příjezdová komunikace k

pokračování

umísťované stavbě je podle projektové dokumentace situována pouze na pozemku žadatele. Stěžovatelka však od této skutečnosti ve svých podáních zcela abstrahovala. V souvislosti s rozhodnutím o umístění předmětného souboru staveb tak nelze dovodit porušení či zkrácení jakýchkoliv jejích práv.

S ohledem na výše uvedené není rozsudek krajského soudu nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud proto podle ust. § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. kasační stížnost zamítl. Učinil tak postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, 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. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatelka v řízení úspěch neměla a krajskému úřadu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 12. března 2015

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu