



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **V. H.**, zast. JUDr. Evou Dobrohuřkovou, advokátkou, se sídlem Panská 854/2, Praha 1, proti žalovanému: **obec Zdiby**, se sídlem Průběžná 11, Zdiby, okres Praha - východ, proti rozhodnutí žalovaného o námitkách ze dne 4. 10. 2018, č. j. 2547/18, které je součástí opatření obecné povahy – změny č. 1 územního plánu obce Zdiby vydaného dne 4. 10. 2018, č. j. 1/2018/OOP, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 1. 2. 2019, č. j. 43 A 195/2018 - 29,

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 kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobce podal v řízení o návrhu změny č. 1 územního plánu obce Zdiby námitku proti vymezení koridoru veřejně prospěšné stavby komunikace WD18 a proti změně regulativu vymezujícího minimální procentuální zastoupení zeleně, což obě zasahuje do jeho vlastnického práva k pozemku č. X v k. ú. Z. a znemožňuje mu realizovat záměr výstavby skladovací haly dle již připraveného projektu. Žalovaný námitku žalobce zamítl shora specifikovaným rozhodnutím o námitkách, které je součástí odůvodnění opatření obecné povahy.

[2] Žalobce se následně žalobou podle § 65 s. ř. s. domáhal u Krajského soudu v Praze zrušení rozhodnutí o námitkách a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. V žalobě popsal důvody, v nichž spatřuje nezákonnost rozhodnutí o námitkách, a to zejména

nedostatečné vypořádání argumentace, kterou žalobce uvedl v námitkách. V důsledku nezákonného rozhodnutí o námitkách a vymezení nezákonné regulace v opatření obecné povahy žalobci vznikla škoda ve výši 21.891.270 Kč, které vynaložil na projektovou přípravu svého záměru, a další škoda spočívající v ušlém zisku za ztracené obchodní příležitosti a škoda spočívající v znehodnocení jeho pozemku.

[3] Krajský soud v záhlaví označeným usnesením žalobu odmítl. Poukázal na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015 - 18, č. 3415/2016 Sb. NSS, v němž se uvádí, že žaloba proti rozhodnutí o námitkách nepředstavuje efektivní ochranu proti regulaci obsažené v opatření obecné povahy. Ostatně ani dle dřívější judikatury, která v některých výjimečných případech žalobu proti rozhodnutí o námitkách připouštěla, by žalobce nebyl oprávněn takovou žalobu podat, neboť podle svých tvrzení byl dotčen na svých právech regulací obsaženou v opatření obecné povahy a zároveň je oprávněn k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a s. ř. s. Ostatně žalobce podal i návrh na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 1 územního plánu Zdiby, který je veden u stejného krajského soudu pod sp. zn. 54 A 195/2018. Žaloba je proto nepřijatelná a je naplněn důvod pro její odmítnutí dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. a) a § 68 písm. e) s. ř. s.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Proti tomuto usnesení krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž uvedl, že judikatura správních soudů se stále vyvíjí a krajským soudem citované usnesení rozšířeného senátu není nezvratné. Stěžovatel je toho názoru, že rozhodnutí o námitkách zakládá, mění či ruší práva a povinnosti, a tudíž naplňuje znaky rozhodnutí správního orgánu v materiálním slova smyslu. Konkrétně napadené rozhodnutí o námitkách zasahuje do práva stěžovatele na zákonné a řádně odůvodněné rozhodnutí.

[5] Chybí v něm totiž vypořádání argumentace uplatněné stěžovatelem v námitkách, konkrétně námitek, že umístění koridoru komunikace na pozemku stěžovatele nemá věcné důvody, nejsou splněny podmínky pro vymezení této komunikace jako veřejně prospěšné stavby, napojení vymezeného koridoru na stávající komunikaci č. 608 nesplňuje podmínky požadované technickými normami a dle zadání změny územního plánu mělo být řešeno zkapacitnění stávajícího koridoru komunikace, nikoli jeho přeložení. Žalobce dále argumentoval tím, že změna regulativu zeleně měla být stanovena na 15 % a neexistuje věcné odůvodnění, proč byl regulativ stanoven na 20 %. Zásah do vlastnického práva stěžovatele je nezákonný a neproporcionální, ruší již vydané akty týkající se investičního záměru stěžovatele a způsobuje stěžovateli značnou majetkovou újmu. Rovněž tyto námitky stěžovatele zůstaly v rozhodnutí o námitkách nevypořádány. Tím byla porušena práva stěžovatele na jasné, srozumitelné, odůvodněné a přezkoumatelné rozhodnutí dle § 172 a § 68 správního řádu.

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti

pokračování

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud již v minulosti posuzoval otázku samostatného soudního přezkumu rozhodnutí o námitkách proti návrhu územního plánu jakožto opatření obecné povahy podle § 52 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a § 172 odst. 5 správního řádu. V rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 - 62, Nejvyšší správní soud uvedl: *„Pokud by [navrhovatelé] podali správní žalobu [proti rozhodnutí o námitkách], příslušný soud by v první řadě vážil, zda se jedná o rozhodnutí o námitkách (přičemž formální označení by nebylo rozhodným) a dále, zda se jedná o rozhodnutí naplňující legislativní zkratku obsaženou v ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy zda rozhodnutím o námitkách navrhovatelé byli na svých právech zkráceni úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jejich práva nebo povinnosti. Podle názoru Nejvyššího správního soudu však v daném případě k navrhovateli označenému dotčení práv nedošlo samotným rozhodnutím o námitkách, ale až územním plánem. Jím totiž s konečnou platností bylo rozhodnuto o zařazení jejich pozemku mezi nezastavitelné plochy a teprve tím byla realizována změna, k níž v průběhu procesu tvorby a přijímání územního plánu došlo. Případné podání žaloby proti rozhodnutí o námitkách také není podmínkou, která by musela být splněna před podáním návrhu na zrušení opatření obecné povahy; zákon nic takového nepředpokládá. I když si lze představit rozhodnutí o námitkách, jehož napadením a samostatným zrušením by bylo možno dosáhnout změny územního plánu, zde se o takový případ nejedná. Jakkoli v tedy postup odpůrce neodpovídal zákonu, v rovině hmotného práva byli navrhovatelé dotčeni až územním plánem.“* Z toho vyplývá, že samostatného soudního přezkumu rozhodnutí o námitkách se nelze domáhat v případech, kdy k tvrzenému zásahu do práv žalobce došlo úpravou obsaženou v opatření obecné povahy, proti níž se může žalobce bránit návrhem na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a s. ř. s.

[10] Obdobně uvedl NSS v rozsudku ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010 - 24, že *„[o]tázkou, zda konkrétně rozhodnutí o námitkách podaných proti návrhu územního plánu lze podřadit soudnímu přezkumu, se zdejší soud již v minulosti zabýval, a to v rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 - 62. Zde připustil, že jde o správní akt, který je samostatným rozhodnutím, kterým by, dle konkrétních okolností věci, mohlo dojít k dotčení práv osoby, která tuto námitku uplatnila. Vždy je však nutno posuzovat, zda k tomuto dotčení došlo již samotným rozhodnutím o námitkách, nebo až územním plánem, tedy následným schválením opatření obecné povahy. V případě posledně zmiňovaném by totiž k dotčení práv takové osoby nedošlo s konečnou platností již rozhodnutím o námitkách; soudní ochrana by proto, na principu subsidiarity, byla poskytnuta až proti konečnému správnímu aktu, zde opatření obecné povahy.“* Je pravda, že v tomto posledně citovaném rozhodnutí NSS dále uvedl, že *„rozhodnutí o námitkách, pojaté do odůvodnění opatření obecné povahy, je*

z materiálního hlediska samostatným správním rozhodnutím, jehož soudní přezkum není a priori vyloučen.“ Oprávnění k podání žaloby samostatně napadající rozhodnutí o námitkách má však pouze ten, kdo nemá legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, v daném případě zástupce veřejnosti.

[11] Takto vyslovené závěry o možnosti poskytnutí soudní ochrany zástupci veřejnosti v řízení o žalobě samostatně napadající rozhodnutí o námitkách byly popřeny usnesením rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015 - 182, č. 3415/2016 Sb. NSS. V bodě 56 tohoto usnesení rozšířený senát zdůraznil následující: *„Rozhodnutí o námitkách je součástí odůvodnění opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 správního řádu) a podkladem pro výsledné řešení, nacházející odraz v samotném opatření obecné povahy. Po věcné ani formální stránce není samostatným ‘rozhodnutím o právech a povinnostech’ dotčených osob; tato práva jsou dotčena až samotným územním plánem. V případě vlastníka nemovitostí v řešeném území např. zařazením jeho pozemku do zastavitelných či naopak nezastavitelných ploch, v případě práv hájených zástupcem veřejnosti je tomu obdobně. Námitka zástupce veřejnosti shrnuje shodně podané připomínky občanů obce, jejím podáním kvalifikovaným způsobem uplatňují své právo odporovat navrhovanému řešení pro určité území. Až schválený územní plán se jich dotýká. Rozhodnutí o námitkách jen odůvodňuje, proč schválené řešení jejich námitce nevyhovuje.“* (Zdůraznění doplnil nyní čtvrtý senát).

[12] Z citovaných závěrů dosavadní judikatury jednoznačně vyplývá správnost důvodů, které vedly krajský soud k odmítnutí žaloby. Stěžovatel by vskutku nebyl oprávněn k podání samostatné žaloby proti rozhodnutí o námitkách ani před rozhodnutím rozšířeného senátu č. j. 4 As 217/2015 - 182, a toto rozhodnutí rozšířeného senátu zřejmě vylučuje samostatný soudní přezkum rozhodnutí o námitkách obecně.

[13] Lze sice přisvědčit stěžovateli v tom, že judikatura správních soudů a dokonce ani judikatura rozšířeného senátu není neměnné dogma, přece existuje silný zájem na její stabilitě a jednotnosti v rovině pozitivního práva vyjádřený v § 17 s. ř. s. Nejvyšší správní soud uvedl např. v rozsudku NSS ze dne 8. 1. 2009, č. j. 1 Afs 140/2008 - 77, č. 1792/2009 Sb. NSS, že *„relativní stabilita judikatury je nezbytnou podmínkou právní jistoty jako jednoho ze základních atributů právního státu. Z toho plyne závěr, že změny judikatury za situace nezměněného právního předpisu by se měly odebrávat z principiálních důvodů, tedy zejména proto, že se změnily právní předpisy související s právním předpisem vykládaným, resp. došlo ke změně pro věc relevantních právních názorů soudů, k jejichž judikatuře je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet (Ústavní soud, Evropský soudní dvůr, Evropský soud pro lidská práva), případně se změnily okolnosti podstatné pro působení právní normy dotvořené judikaturou, event. se nově objevily jiné závažné důvody (včetně evidentní nefunkčnosti judikatury ve společenské realitě nebo podstatného zvýšení transakčních nákladů účastníků právních vztahů v důsledku právního názoru zaujatého judikaturou), které poskytnou základ pro změnu právního názoru Nejvyššího správního soudu, pokud potřeba takovéto změny převáží nad zájmy osob jednajících v dobré víře v trvalé existenci judikatury. Tato premisa je v plném souladu s právním závěrem Ústavního soudu, podle něhož ‘ustálenost a platnost [judikatury] jsou odvislé od vývoje, který je odrazem daných společenských a ústavněprávních podmínek. Navíc aplikace takové judikatury musí být v souladu s mezinárodními závazky, které Česká republika přijala, v daném případě především s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.’* (viz nálezy IV. ÚS 200/96, Sb. ÚS, sv. 6, s. 387 násl., na s. 392).

pokračování

Skutečnost, že judikatura byla sjednocena právním názorem rozšířeného senátu, přináší zvlášť významné argumenty ve prospěch setrvání na takto vytvořeném právním názoru.“ Tento princip ve své judikatuře opakovaně zdůraznil i rozšířený senát, např. v rozsudku ze dne 2. 2. 2017, č. j. 9 As 195/2015 - 68, č. 3543/2017 Sb. NSS. V souladu s těmito východisky je nutno ke změnám judikatury samotného rozšířeného senátu přistupovat s nejvyšší zdrženlivostí a pouze z těch nejnaléhavějších důvodů.

[14] Je ovšem třeba konstatovat, že takovéto naléhavé důvody stěžovatel v kasační stížnosti nepředestřel. Omezil se na tvrzení, že v důsledku nedostatečného odůvodnění rozhodnutí o námitkách bylo porušeno jeho právo na jasné, srozumitelné, odůvodněné a přezkoumatelné rozhodnutí dle § 172 a § 68 správního řádu. Nejvyšší správní soud nemá nikterak v úmyslu popírat toto právo stěžovatele, pouze konstatuje, že soudní ochrana tomuto právu je v případech jako nyní projednávaný poskytována v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a s. ř. s. Ostatně judikatura týkající se náležitosti odůvodnění rozhodnutí o námitkách, jíž se stěžovatel dovolával (rozsudek NSS z 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169), byla vydána právě v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, v němž mohou být deficity odůvodnění rozhodnutí o námitkách dle okolností zohledněny. K podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy - změny č. 1 územního plánu obce Zdiby - vydaného dne 4. 10. 2018, č. j. 1/2018/OOP, je dle tvrzení obsažených v žalobě a v kasační stížnosti stěžovatel oprávněn. Jak vyplývá z napadeného usnesení krajského soudu, stěžovatel dokonce u stejného krajského soudu takový návrh na zrušení opatření obecné povahy skutečně podal. Odmítnutím žaloby samostatně napadající rozhodnutí o námitkách proto stěžovatel nemohl být nijak zkrácen na svých právech.

[15] S ohledem na závěr o nepřípustnosti žaloby se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat jednotlivými věcnými důvody, z nichž stěžovatel dovozoval nezákonnost rozhodnutí o námitkách.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[16] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelem uplatněné námitky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Nejvyšší správní soud tedy dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[17] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení z tohoto důvodu nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení o kasační stížnosti žádné uplatnitelné náklady.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. května 2019

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu