



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 žalobkyně: **REALITY HRANICE – nákup a prodej nemovitostí s.r.o.**, IČO 278 49 538, se sídlem B. Němcové 685, Hranice I-Město, Hranice, zast. Mgr. Davidem Černým, advokátem, se sídlem Horní náměstí 365/7, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) CETIN, a. s., IČO 040 84 063, se sídlem Českomoravská 2510/19, Libeň, Praha 9, II) L. R., proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 2. 2019, č. j. KUOK 18467/2019, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 28. 5. 2020, č. j. 65 A 4/2019 – 35,

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.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Městský úřad Hranice (dále též „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 25. 7. 2018, č. j. OSUZPD/17728/18-14, zamítl podle § 92 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), žádost žalobkyně o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby „k. ú. H. – S. u. – napojení dopravní a technické infrastruktury pro parc. č. 1454/18, 1454/19, 1454/20, 1454/22, 1454/26, X, na parc. č.

1454/28, stavební objekty: IO 101 – vjezd, komunikace, chodníky, IO 102- vodovod, IO 103 splašková kanalizace, IO 104 – rozvody NN“, neboť Městský úřad Hranice, jakožto orgán státní správy, vydal záporné závazné stanovisko ze dne 10. 5. 2018, č.j. ORM/28455/18, že záměr je nepřipustný.

[2] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím změnil toto rozhodnutí stavebního úřadu v části výroku uvádějící dotčené pozemky a zbývající část rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. Uvedl, že požádal nadřízený orgán územního plánování o potvrzení nebo změnu uvedeného závazného stanoviska, přičemž Krajský úřad Olomouckého kraje jej opatřením ze dne 9. 1. 2019, č. j. KUOK 122841/2018, potvrdil. Žalovaný dále konstatoval, že jestliže orgán územního plánování shledal záměr v závazném stanovisku nepřipustným, nezbylo stavebnímu úřadu než žádost zamítnout. Stavební úřad totiž není oprávněn k přezkumu závazného stanoviska.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu, v níž namítala, že potvrzující závazné stanovisko svévolně aplikovalo příslušné pasáže územního plánu Hranic týkající se ochrany hodnot v území a nesprávně vyložilo § 18 a § 19 stavebního zákona. Vyjádřila přesvědčení, že posuzovaný záměr je zcela v souladu s platným územním plánem Hranic a není této lokalitě z urbanistického hlediska na újmu. Záměr se týká okrajové části města a má být umístěn ve stávající proluce. Není pravdou, že by záměr nerespektoval stávající uliční a stavební čáru. Obě naopak bezesbýtku respektuje. Vytvoření druhé uliční a potencionálně též stavební čáry není samo o sobě nerespektováním stavební čáry původní. Stávající zástavba není v žádném případě jednotná a netvoří žádnou komplexní urbanistickou kvalitu. Potvrzující závazné stanovisko výše uvedenou argumentaci fakticky ignorovalo.

[4] Ke správním orgánem zdůrazňovanému vlivu výstavby druhé řady domů z hlediska potenciálního narušení soukromí sousedů žalobkyně uvedla, že umístění domů není předmětem tohoto řízení, závěr o potenciálním narušení soukromí sousedů není nijak konkrétně doložen a každé umístění stavby v sousedství vždy představuje určitý zásah do soukromí sousedů, což je však v určité míře nutno připustit.

[5] Žalobkyně dále namítla, že negativní závazné stanovisko orgánu územního plánování nepřipustně zasáhlo do jejího legitimního očekávání, které pramení v procesu rozdělení a scelení pozemků vedoucímu k současnému katastrálnímu uspořádání v dotčené lokalitě. Stavební úřad v rámci tohoto procesu sdělením ze dne 26. 10. 2016, č. j. OSUZPD/14146/16-3, schválil navrhovaný záměr dělení a scelování pozemků. Na toto sdělení navazuje také přípis k podnětu k přezkumu a zrušení sdělení stavebního úřadu ze dne 13. 12. 2016, č. j. OSUZPD/14146/16 - 3, v němž stavební úřad s odkazem na celou genezi vedoucí až ke sdělení o dělení a scelování pozemků a s odkazem na jeho obsah toto řešení v podstatě potvrzuje. V souvislosti s řešením dělení a scelování dotčených pozemků vydal též městský úřad své sdělení ze dne 13. 10. 2015, č. j. OSUZPD/13960/15- 2, v němž je obsaženo stanovisko komise pro urbanismus a územní plánování, která doporučuje řešit parcelaci pro 3, resp. 4 rodinné domy dle návrhu přiloženého k uvedenému sdělení. Pokud bylo žalobkyni dovoleno rozdělit pozemky nějakým funkčním způsobem, nemělo by jí být v dalším řízení bráněno, aby toto funkční využití realizovala.

pokračování

[6] Krajský úřad v potvrzujícím závazném stanovisku reaguje pouze na jeden z aktů městského úřadu, který obsahoval stanovisko komise pro urbanismus a prakticky ignoruje to podstatné, tj. samotné sdělení o rozdělení a scelení pozemků. Ve vztahu ke sdělení o rozdělení a scelení pozemků je pouze konstatováno, že bylo vydáno před účinností nového územního plánu, aniž by bylo zdůvodněno, co koncepčně nového přinesl nový územní plán. Rozhodnutí žalovaného je v tomto ohledu nepřezkoumatelné.

[7] Negativní závazná stanoviska dotčených orgánů jsou založena na tom, že domy ve dvou řadách, tj. dvě uliční a stavební čáry jsou nepřípustné, bez ohledu na to, že o 100 m dále je takové řešení realitou a bez ohledu na to, že okolní zástavba je naprosto chaotická. Konstatování, že čtyři domy by snad byly přípustné, ale šest domů v žádném případě nelze postavit, svědčí o svévolném přístupu dotčeného orgánu. Čtyři domy by totiž stejně jako šest domů založily druhou stavební řadu. Stejně tak není jasné, jak může správní orgán předjímat, že šest domů zhorší úroveň soukromí sousedů, ale čtyři domy nikoli.

[8] Krajský soud nadepsaným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Předeseal, že potvrzení závazného stanoviska vydané dle § 149 odst. 5 správního řádu je svou povahou opět závazným stanoviskem. Z hlediska přezkumu prováděného soudy rozhodujícími ve správním soudnictví je podstatné, že závazné stanovisko dle § 149 správního řádu není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Ve správním soudnictví jej lze proto přezkoumat pouze postupem dle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. jakožto subsumovaný správní akt, tj. řízení o žalobě proti na něm založenému rozhodnutí správního orgánu. Potvrdí-li postupem dle § 149 odst. 5 správního řádu nadřízený orgán závazné stanovisko, je třeba, aby v potvrzujícím závazném stanovisku přiměřeně reagoval na odvolací námitky směřující proti obsahu závazného stanoviska dotčeného orgánu, a tím potvrzující závazné stanovisko dostalo požadavkům na přezkoumatelnost.

[9] Krajský soud poukázal na obsah potvrzujícího závazného stanoviska a konstatoval, že žalovaný, resp. nadřízený orgán územního plánování se v něm nevypořádal s řadou zásadních žalobkyní uplatněných odvolacích námitek, přestože argumentaci orgánu územního plánování doplnil a rozvinul. Sice velmi detailně popsal urbanistickou strukturu, resp. kompozici zástavby nacházející se jižně od Skalní ulice, avšak nereagoval na argumenty, jimiž žalobkyně popírala závěr, že by poměry v lokalitě skutečně odůvodňovaly trvání na zachování jediné uliční a stavební čáry v prostoru mezi jižní stranou Skalní ulice a Račím potokem, resp. že by stávající uliční a stavební čára samy o sobě představovaly urbanistickou kvalitu hodnou ochrany, pokud je zástavba jinak nejednotná, na severní straně Skalní ulice zcela různorodá, nerespektující žádný systém a z důvodu svažitosti pozemků směrem k Račímu potoce nebude druhá uliční čára estetickou překážkou, neboť nebude ze Skalní ulice prakticky viditelná. Zejména nadřízený orgán nijak nereagoval na tvrzené již existující zdvojení uličních čar jižně od Skalní ulice (ulice Za Račím potokem), které bezpochyby nabourává přesvědčivost závěru o nezbytnosti zachování jediné uliční čáry, a dále nereagoval na námitku výrazné odlišnosti hloubky prostoru mezi Skalní ulicí a Račím potokem (postupné rozšiřování tohoto

prostoru), v jejímž důsledku je zbudování krátké obslužné komunikace rovnoběžné se stávající uliční čarou racionální, neboť hloubka rozdělených pozemků odpovídá hloubce pozemků v užší části uvedeného prostoru.

[10] Vyhnul-li se nadřízený orgán územního plánování odpovědím na otázky žalobkyně, jak mohou být dvě uliční a stavební čáry označovány za v lokalitě nepřípustné, jsou-li o 100 metrů dále realitou, a jak mohou devalvovat hodnotu kompozice okolní zástavby, jež je různorodá a v bezprostředním okolí zcela chaotická, nedostál své přezkumné povinnosti vyčerpat celý obsah odvolání a přeneseně tak zatížil žalobou napadené rozhodnutí dílčí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů, neboť se nevyjádřil k zásadním námitkám, jimiž žalobkyně zpochybňovala správnost jeho výkladu aplikovaných koncepčních principů územního plánu Hranic, uvedených v bodě 2.3 kapitoly I. A. b), odst. b2) a § 18 a 19 stavebního zákona.

[11] Krajský soud shledal důvodnou také námitku žalobkyně, že nadřízený orgán územního plánování neposuzoval stavební záměr žalobkyně, který byl předmětem tohoto územního řízení, tj. stavbu dopravní a technické infrastruktury, nýbrž posuzoval soulad či nesoulad staveb rodinných domů v budoucnu (možná) umístěných na předmětných pozemcích s dosavadní urbanistickou kompozicí zástavby, čímž však předmět svého posuzování překročil. Je nepochybné, že záměr vytváří podmínky pro výstavbu rodinných domů na předmětných šesti pozemcích, jejich umístění však bude předmětem samostatného, či samostatných územních řízení, v nichž bude závazné stanovisko orgánu územního plánování k otázce souladnosti s územně plánovací dokumentací a cíli a úkoly územního plánování rovněž podmiňujícím podkladem. Vybudování samotné komunikace a technické infrastruktury není k zásahu do urbanistické struktury, jak ji orgány územního plánování vymezily, způsobilé. Překročení předmětu posuzování je zcela zjevné také na argumentaci narušením soukromí vlastníků pozemků parc. č. X a X, neboť orgány územního plánování výslovně uvádějí, že k takovému narušení dojde případnou výstavbou rodinných domů ve spodní části pozemků, nikoli vybudováním posuzovaného záměru, tj. dopravní a technické infrastruktury na dotčených pozemcích. Posouzení samotného stavebního záměru, jenž byl předmětem územního řízení, krajský soud v potvrzujícím závazném stanovisku postrádá. Z důvodu vybočení z předmětu posuzování je přezkoumávané potvrzující závazné stanovisko nezákonné. Nezákonnost tohoto subsumovaného správního aktu pak nutně způsobuje i nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, které je založeno pouze na jeho závěrech.

[12] V souvislosti s tvrzeným legitimním očekáváním na straně žalobkyně se krajský soud se žalobkyní ztotožnil, že vypořádání námítky žalobkyně na očekávání, že žádosti o umístění předmětné stavby bude vyhověno, svědčí o svévolném a vnitřně rozporném přístupu nadřízeného orgánu územního plánování k výkladu aplikovaných částí územního plánu Hranic a § 18 a 19 stavebního zákona. Nelze totiž akceptovat současnou existenci závěru o nezávaznosti vyjádření komise pro urbanismus, které převzal do svého sdělení ze dne 13. 10. 2015 sám stavební úřad na jedné straně, a na druhé straně závěr, že by za jiných podmínek tento akt založil žalobkyni legitimní očekávání vyhovění její žádosti. Rozlišení těchto jiných podmínek pak spočívá na kritériu, které zcela neguje argumentaci ve prospěch nepřípustnosti založení druhé uliční čáry v lokalitě, neboť umístění 4

pokračování

rodinných domů dle zákresu přiloženého ke sdělení stavebního úřadu ze dne 13. 10. 2015 bylo předvídáno rovněž ve dvou řadách, tj. při existenci druhé uliční čáry.

[13] Krajský soud s ohledem na shora uvedené žalobou napadené rozhodnutí zrušil a žalovanému uložil, aby v dalším řízení opětovně předložil nadřízenému orgánu územního plánování závazné stanovisko k přezkoumání a aby z hledisek uvedených v § 96b stavebního zákona posuzoval nikoli hypotetickou budoucí zástavbu pozemků rodinnými domy, nýbrž záměr, jenž je předmětem daného územního řízení.

II. Obsah kasační stížnosti

[14] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. S poukazem na bod 2.3 odst. b2), kapitoly I. A. b) územního plánu Hranic vyjádřil přesvědčení, že v posuzované věci se jedná o záměr, který nerespektuje urbanistickou strukturu lokality danou převažujícím charakterem stávající zástavby, a to zejména nerespektováním uliční a stavební čáry. Závěr krajského soudu, že nadřízený orgán nereagoval na argumenty, jimiž žalobkyně popírala jeho závěr ohledně poměrů v dané lokalitě a stávající uliční a stavební čáry, zpochybnil stěžovatel tím, že závaznými stanovisky je nosným předmětem ochrany uváděn založený urbanistický koncept bydlení v lokalitě, případně stávající urbanistické založení jižní části ulice Skalní. Problematika nerespektování uliční a stavební čáry je v potvrzujícím stanovisku uvedena společně s potřebou respektovat charakter území, hodnotu okolní zástavby, tvary střech, výšku římsy apod. Z obou závazných stanovisek podle stěžovatele jednoznačně vyplývá, že předmětem ochrany a respektování je zachování stávající urbanistické struktury lokality. Problematika viditelnosti z ulice Skalní nebyla předmětem hodnocení v potvrzujícím stanovisku a ani se nejedná o prioritní ve srovnání s jinými poukazovanými nedostatky předloženého záměru, jako je např. narušení sociální soudržnosti obyvatel v důsledku nerespektování klidového zázemí rekreační části zadních traktů domů v ulici Skalní.

[15] Stěžovatel dále namítl, že urbanistická struktura lokality mezi Skalní ulicí a Račím potokem je natolik jednoznačná, že neobstojí její zpochybňování s poukazem na charakter výstavby v sousedících lokalitách. K zástavbě v ulici Za Račím potokem stěžovatel doplnil, že se jedná o regulérní ulici, která se již nachází mimo lokalitu danou ulicí Skalní a Račím potokem, a tedy nelze hovořit o existujícím zdvojení uliční čáry v ulici Skalní. Ve vztahu k hloubce pozemků v posuzovaném prostoru žalovaný poukázal na koncepční body z úvodu kap. I. A. b) územního plánu a zmínil, že negativní dopady při prolomení rekreačních zahrad vložím obslužné komunikace dle předloženého záměru byly uvedeny v potvrzujícím závazném stanovisku. Předložený záměr se nechová citlivě k tradičnímu uspořádání lokality, a proto je třeba jej považovat za zcela nekoncepční a nepřípustný.

[16] Žalobkyně ve svých námitkách kriticky hodnotí architektonický výraz zástavby a poukazuje na dílčí detaily či řešení v jiných lokalitách a přitom zcela pomíjí podstatu urbanistického uspořádání a charakter zástavby. Podle názoru stěžovatele jsou takové

námítky irelevantní, protože nesměřují k meritu věci. Existence negativních příkladů v dané lokalitě nemůže znamenat rezignaci na povinnost úřadu územního plánování dostát regulacím z územního plánu a dalším zákonným požadavkům, zejména cílům a úkolům územního plánování.

[17] K závěru krajského soudu, že nadřízený orgán územního plánování překročil předmět svého posuzování, když posuzoval soulad či nesoulad staveb rodinných domů v budoucnu možná umístěných na předmětných pozemcích, stěžovatel s poukazem na obsah závazného stanoviska konstatoval, že úřad územního plánování nepřekročil předmět posouzení, když uvádí pozemky rodinných domů a pozemek veřejného prostranství. Již založením dopravní a technické infrastruktury je totiž stanovena základní urbanistická struktura, a je tak do určité míry předurčeno budoucí uspořádání území. Samotný záměr dopravní a technické infrastruktury bez souvislosti s bydlením v rodinných domech z hlediska podmínek využití plochy BI dle územního plánu by byl nepřipustný. Nelze přesunout odpovědnost za soulad s urbanistickými principy zakotvenými v územním plánu a právním předpisy [např. § 19 odst. 1 písm. e) stavebního zákona] až do finální fáze povolování staveb rodinných domů. Uvedené podle stěžovatele dokládá, že nedošlo k vybočení z předmětu posuzování.

[18] K povolení rozdělení a scelení inkriminovaných pozemků zmíněnému v souvislosti s legitimním očekáváním žalobkyně stěžovatel uvedl, že dané sdělení již nelze přezkoumat. Stěžovatel popsal rozdíly mezi návrhem parcelace žalobkyně a návrhem komise a navázal, že vypořádání námítky legitimního očekávání nesvědčí o svévolném přístupu nadřízeného orgánu.

[19] Stěžovatel dále upozornil, že pozemky v předmětné lokalitě sice jsou určeny územním plánem k využití pro bydlení v rodinných domech, ale žádné oprávnění k výstavbě pro ně dosud nebylo stavebním úřadem vydáno. Samotné dělení pozemků nezakládá právo nakládat s nimi jako se stavebními pozemky ani se domáhat prostřednictvím legitimního očekávání příslušných povolení. Jak původní územní plán, tak i stávající územní plán stanovuje obdobné regulace v řešeném území, tedy respekt k okolní zástavbě. Ze závazných stanovisek vyplývá, že záměr žalobkyně není souladný s územním plánem, a tedy je nepřipustný. Stavební úřad ve sdělení ze dne 26. 10. 2016 nesprávně posoudil soulad záměru dělení pozemku s územním plánem. Přezkum tohoto sdělení již není možný. Úřad územního plánování však nemůže zatížit stejnou nezákonností své posuzování v nynější věci, a proto rozhodl, jak je uvedeno v potvrzujícím stanovisku.

[20] Žalobkyně ani osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

III. Posouzení kasační stížnosti

[21] 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 za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4

pokračování

s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[22] Kasační stížnost není důvodná.

[23] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná o posouzení záměru umístění předmětné stavby, resp. přezkoumatelnosti a správnosti závěrů závazného stanoviska Krajského úřadu Olomouckého kraje vydaného v odvolacím řízení.

[24] Nejvyšší správní soud v první řadě konstatuje, že při vydávání závazného stanoviska podle § 149 správního řádu, jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je třeba na základě § 154 správního řádu přiměřeně použít ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a § 68 správního řádu), srov. např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 - 150.

[25] V posuzované věci se nadřízený orgán územního plánování v potvrzujícím závazném stanovisku ztotožnil se závěry závazného stanoviska Městského úřadu Hranice, vyhodnotil záměr žalobkyně z hlediska funkčního využití území a vypořádal se rovněž s tvrzeným legitimním očekáváním žalobkyně. Dále zmínil, že nynější rozdělení pozemků nenavazuje charakterem parcelace na sousední pozemky, kde již rodinné domy stojí. Navíc jsou pozemky svažité směrem od cesty k Račimu potoku, případná výstavba rodinných domů ve spodní části pozemků by narušila soukromí, komfort a klidovou zónu stávajících domů. K domu č. p. 394, který žalobkyně zmínila jako příklad okolní různorodé zástavby nerespektující žádný systém v umístění ani charakteru staveb, uvedl, že tento rodinný dům je umístěn na protilehlé straně k navržené zástavbě a s touto lokalitou nesouvisí. Svým charakterem však popírá mnohé urbanistické zásady tvorby sídel a zcela ignoruje charakter zástavby ve svém sousedství. Konstatoval dále, že záměr narušuje rytmus zástavby a stávající strukturu znehodnocuje. Zdůraznil, že respektování stavební a uliční čáry vychází ze základní koncepce rozvoje území obce, ochrany a rozvoje jeho hodnot.

[26] V návaznosti na toto shrnutí obsahu potvrzujícího závazného stanoviska Nejvyšší správní soud konstatuje, že argumentace stěžovatele v kasační stížnosti, podle níž záměr nerespektuje urbanistickou strukturu lokality, nevyvrací závěr krajského soudu, že nadřízený orgán územního plánu nereagoval na některé námitky, jimiž žalobkyně v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně brojila proti závěrům ohledně poměrů v dané lokalitě a stávající uliční a stavební čáry (žalobkyně namítala nejednotnost a různorodost okolní zástavby, již existující zdvojení uličních čar, upozornila na reálné pohledové poměry podmínky v lokalitě, s ohledem na něž by druhá uliční čára nebyla z jediného veřejně přístupného místa - ulice Skalní - prakticky viditelná, hloubka pozemků dotčených záměrem až 86 m opodstatňuje podle žalobkyně dvě uliční čáry, což odpovídá tomu, že v užších prolukách mezi Skalní ulicí a Račím potokem mají pozemky pro jednu uliční čáru hloubku pouze 40 m). Na tomto závěru nic nemění ani poukaz stěžovatele na skutečnosti, že problematika nerespektování uliční a stavební čáry je v potvrzujícím stanovisku uvedena společně s potřebou respektovat charakter území a hodnotu okolní zástavby a že všechny rodinné domy na jižní straně v ulici Skalní

respektují uliční a stavební čáru a rozdělení pozemků nenavazuje charakterem parcelace na sousední pozemky, kde již rodinné domy stojí. V případě naposledy uvedených důvodů potvrzujícího závazného stanoviska se totiž nejedná o vypořádání výše specifikovaných námitek stěžovatelky.

[27] Z toho je zřejmé, že k některým odvolacím námitkám žalobkyně, o nichž výslovně zmínila, že směřují také proti obsahu negativního závazného stanoviska dotčeného orgánu, se nadřízený orgán územního plánování v potvrzujícím závazném stanovisku vskutku nevyjádřil, byť (jak přílehavě konstatoval již krajský soud) velmi detailně popsal stávající urbanistickou strukturu dané lokality, kterou v kasační stížnosti argumentuje rovněž žalovaný. Tyto závěry jsou náležitě zdůvodněné a nelze jim cokoli vytknout. Nevyvrací však závěr krajského soudu, že nadřízený orgán územního plánování se v potvrzujícím závazném stanovisku nevypořádal s řadou žalobkyní uplatněných odvolacích námitek, přestože argumentaci závazného stanoviska, které bylo podkladem rozhodnutí stavebního úřadu, doplnil a rozvinul. To samé platí o negativních dopadech souvisejících s obslužnou komunikací dle předloženého záměru, zmíněných v potvrzujícím závazném stanovisku, na něž stěžovatel poukazuje v kasační stížnosti.

[28] Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje s krajským soudem, že nadřízený orgán územního plánování nedostál své přezkumné povinnosti vyjádřit se k odvolacím námitkám směřujícím proti obsahu závazného stanoviska, a tak zatížil rozhodnutí žalovaného dílčí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatuje, že je potřeba, aby se nadřízený správní orgán vypořádal s relevantní odvolací argumentací účastníka řízení směřující proti obsahu závazného stanoviska. Není přitom nezbytné, aby příslušný správní orgán vypořádával dopodrobna každou dílčí a jednotlivou námitku, je možné námitky shrnout a vyjádřit se k jejich podstatě, za předpokladu, že tak správní orgán učiní řádným, srozumitelným a přezkoumatelným způsobem, v rámci něhož předestře vlastní ucelenou argumentaci. Přezkoumat totiž lze pouze závěry, které jsou v odůvodnění příslušného správního aktu uvedeny. Vypořádání námitek však není možné učinit až ve vyjádření k žalobě, či snad dokonce v kasační stížnosti. Vždy je tedy nutné se alespoň stručně vyjádřit ke všem námitkám, a to i k těm, které se nejvíce zdají důvodné či opodstatněné.

[29] Nelze proto přisvědčit argumentaci stěžovatele, že problematika viditelnosti z ulice Skalní nebyla předmětem hodnocení v potvrzujícím stanovisku, jelikož se nejvíce jeví jako prioritní ve srovnání s jinými poukazovanými nedostatky předloženého záměru. Také s touto argumentací žalobkyně bylo na místě se věcně vypořádat, stejně jako s její argumentací, v níž kriticky hodnotí architektonický výraz zástavby a poukazuje na obdobná řešení v blízkých lokalitách.

[30] Závěru stěžovatele, že urbanistická struktura oblasti mezi Skalní ulicí a Račím potokem, je jednoznačná, lze přisvědčit. Z charakteru urbanistické struktury nacházející se v bezprostředním okolí posuzovaného záměru však nelze bez dalšího usuzovat, že neobstojí zpochybňování této struktury s poukazem na charakter výstavby v sousedících či vzdálenějších lokalitách. Z hlediska posouzení souladu záměru s právními předpisy a platnou územně plánovací dokumentací může totiž být relevantní také širší okolí záměru.

pokračování

[31] K argumentaci stěžovatele, že ulice Za Račím potokem je regulérní ulice, která se již nachází mimo lokalitu danou ulicí Skalní a Račím potokem, a tedy nelze hovořit o existujícím zdvojení uliční čáry v ulici Skalní, Nejvyšší správní soud uvádí, že tato argumentace může být relevantní z hlediska vypořádání odvolacích námitek žalobkyně. Vzhledem k tomu, že je uvedena nikoli v potvrzujícím závazném stanovisku či napadeném rozhodnutí, ale poprvé až v kasační stížnosti, nemění nic na výše uvedeném závěru o částečné nepřezkoumatelnosti potvrzujícího závazného stanoviska, respektive napadeného rozhodnutí.

[32] Konstatování stěžovatele, že existence negativních příkladů v dané lokalitě nemůže znamenat rezignaci na povinnost úřadu územního plánování dostát regulacím z územního plánu a dalším zákonným požadavkům, zejména cílům a úkolům územního plánování, rovněž nevyvrací výše uvedené závěry o dílčí nepřezkoumatelnosti potvrzujícího závazného stanoviska. Stejně tomu je v případě poukazu stěžovatele na negativní dopady související s prolomením rekreačních zahrad vložení obslužné komunikace dle předloženého záměru a na skutečnost, že předložený záměr se nechová citlivě k tradičnímu uspořádání lokality.

[33] V případě námítky stěžovatele, v níž brojil proti závěru krajského soudu, že nadřízený orgán územního plánu překročil předmět svého posuzování, když posuzoval soulad či nesoulad staveb rodinných domů v budoucnu možná umístěných na předmětných pozemcích, Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli, že k vybočení z předmětu posuzování nedošlo. Argumentaci stěžovatele, že již založením dopravní a technické infrastruktury je stanovena základní urbanistická struktura, a je tak do určité míry předurčeno budoucí uspořádání území, a že nelze přesunout odpovědnost za soulad s urbanistickými principy zakotvenými v územním plánu a právním předpisy až do finální fáze povolování samotných staveb rodinných domů, totiž považuje Nejvyšší správní soud za správnou a přiléhavou. Záměr žalobkyně je vskutku neoddělitelně spjat s plánovanou výstavbou rodinných domů, které sice předmětem tohoto záměru nebyly, avšak bez jejich navazující realizace záměr nedává smysl, a proto je při jeho posouzení zohlednit záměr jako celek, tedy i žalobkyní plánovanou výstavbu rodinných domů, k níž právě projednáváné umístění obslužných komunikací a sítí směřuje.

[34] K argumentaci stěžovatele týkající se legitimního očekávání žalobkyně Nejvyšší správní soud v první řadě konstatuje, že stavební úřad ve vyjádření ze dne 13. 10. 2015, č. j. OSUZPD/13960/15-2 uvedl, že ze žádosti není zřejmé, k jakému účelu se parcelace provádí. Upozornil, že navržené dělení a scelování pozemků neodpovídá charakteru stávající parcelace navazujících pozemků rodinných domů, a uzavřel, že doporučuje ponechat parcelaci pro 3 rodinné domy, případně pro 4 rodinné domy. Sdělením ze dne 26. 10. 2016, č. j. OSUZPD/14146/16-3, pak stavební úřad schválil navrhovaný záměr parcelace pozemků.

[35] K obsahu principu legitimního očekávání se již vyjádřil např. v rozsudku 27. 4. 2017, č. j. 4 As 86/2016 - 41, v němž uvedl, že „*Ideovým základem konceptu ochrany*

legitimního očekávání je přesvědčení, že ti, kdo jednají v oprávněné důvěře v existující právo, resp. v právo, jak se jim s přihlédnutím k okolnostem a dobré víře obsahově jeví, by neměli být zklamáni ve svých očekáváních, že v souladu s právem jednají a že jejich jednání také právo demokratického právního státu nakonec poskytne svou ochranu. V nejtypičtější podobě se ochrana legitimního očekávání, ve vazbě na ochranu právní jistoty, v oboru správního práva upíná k vázanosti správy vlastní ustálenou správní praxí, ustáleným výkladem procesních i hmotných právních pravidel, veřejně deklarovanou politikou v mezích správního uvážení, interní výkladovou či aplikační směrnici, anebo k závaznosti konkrétního a kvalifikovaného ujištění o právu či procesním postupu, poskytnutého orgánem veřejné moci adresátu jeho správy. V českých právních předpisech se výslovně o ochraně legitimního očekávání sice nehovoří, tento princip je však základem některých specifických forem činnosti veřejné správy, např. v podobě institutu závazného posouzení podle § 132 a násl. daňového řádu, a promítá se též do základních zásad činnosti správních orgánů (např. povinnost šetřit práva nabytá v dobré víře a oprávněné zájmy adresátů veřejné správy v § 2 odst. 3 správního řádu, povinnost dbát o to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly neodůvodněné rozdíly v § 2 odst. 4 správního řádu, povinnost poskytnout přiměřené poučení o právech a povinnostech a uvědomit o úkonech, které správní orgán hodlá učinit v § 4 odst. 2 a 3 správního řádu) a takto je v soudní judikatuře nalézán a uplatňován.“

[36] Nejvyšší správní soud připouští, že výše zmíněné vyjádření a zejména naposledy uvedené sdělení městského úřadu mohlo v žalobkyni vzbudit očekávání, že její záměr bude stavebním úřadem schválen, neboť z jejich obsahu je patrné, že připouští parcelaci pozemků umožňující umístění domů (ať už 4 či 6) ve dvou řadách, tj. vznik druhé uliční čáry.

[37] Zároveň však platí, že závazná stanoviska obsahují řadu skutečností svědčících ve prospěch závěru, že parcelace pozemků umožňující realizaci posuzovaného záměru žalobkyně byla provedena v rozporu se stavebním zákonem a územním plánem. V takovém případě, by pak legitimní očekávání žalobkyně ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu porušeno nebylo, resp. by ani nevzniklo, neboť ani s poukazem na zásadu legitimního očekávání se nelze domáhat vydání rozhodnutí (stanoviska) správního orgánu, které by bylo v rozporu s právními předpisy. Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná, že již v rozsudku ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015 – 35, konstatoval, že „účastník řízení se však nepochybně před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech jen tehdy, byl-li tento předchozí postup správního orgánu v souladu se zákonem. To znamená, že se nemůže domáhat, aby správní orgán nadále dodržoval svoji předchozí nezákonnou správní praxi, i když nebyla relevantně napadena či jinými mechanismy uvedena do souladu se zákonem, ale může se domáhat pouze, aby správní orgán dodržoval takovou správní praxi, která se pohybuje v mezích prostoru pro uvážení, jenž je mu zákonem dán.“ V návaznosti na výše uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že k definitivnímu závěru ohledně legitimního očekávání žalobkyně bude možné dospět až poté, co bude ve věci vydáno nové závazné stanovisko nadřízeného orgánu územního plánování, které bude řádně zdůvodněné a náležitě vypořádávající veškeré námitky vznesené žalobkyní.

[38] Nejvyšší správní soud uzavírá, že v rámci vypořádání námitek stěžovatele týkajících

pokračování

se překročení předmětu věci nadřízeným orgánem územního plánování při posuzování souladu či nesouladu staveb rodinných domů na předmětných pozemcích a legitimního očekávání žalobkyně, částečně korigoval výše uvedeným způsobem závěry krajského soudu. V posuzované věci se tak jednalo o situaci, kdy odůvodnění rozsudku v rozhodujícím důvodu a podstatné míře obstálo, a bylo na místě, aby Nejvyšší správní soud korigoval zčásti nepřiléhavé důvody uvedené krajským soudem (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, č. 1865/2009 Sb. NSS).

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[39] S ohledem na výše uvedené shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost nedůvodnou. Nejvyšší správní soud proto dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[40] 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 proto nemá. Procesně úspěšné žalobkyni pak dle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

[41] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však osobám zúčastněným na řízení žádná povinnost uložena nebyla a Nejvyšší správní soud neshledal ani jinou okolnost zvláštního zřetele hodnou, a proto osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 6. ledna 2021

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu