



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **SYNERGION ALFA CZ s. r. o.**, sídlem Antala Staška 1076/33a, Praha 4, zastoupené JUDr. Arturem Ostrým, advokátem, sídlem Arbesovo náměstí 257/7, Praha 5, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, sídlem 28. října, 2771/117, Ostrava, **za účasti:** obec Hlavnice, sídlem Hlavnice 103, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 2. 2016, č. j. MSK 149004/2015, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 8. 2018, č. j. 22 A 34/2016 - 98,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně, advokáta JUDr. Artura Ostrého.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Dne 15. 12. 2010 obdržel Úřad městyse Litultovice (jako stavební úřad) žádost žalobkyně o vydání rozhodnutí o umístění dočasné stavby pěti větrných elektráren, příjezdových cest, manipulačních ploch a podzemního kabelového vedení na vymezených pozemcích v katastrálním území Bratříkovice, obec Bratříkovice, a to po dobu její

životnosti na 25 let. V průběhu řízení bylo dvakrát vydáno rozhodnutí o umístění, které bylo následně pokaždé k odvolání zrušeno Krajským úřadem Moravskoslezského kraje.

[2] Dne 14. 9. 2015 Magistrát města Opavy jako nově příslušný stavební úřad žádost zamítl z důvodu rozporu s územně plánovací dokumentací, konkrétně Zásadami územního rozvoje Moravskoslezského kraje (dále též „ZÚR“). Žalovaný k odvolání žalobkyně prvostupňové rozhodnutí částečně změnil tak, že z výroku vypustil text týkající se rozhodnutí o námitkách účastníků řízení, a ve zbytku je potvrdil.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně u Krajského soudu v Ostravě.

[4] Krajský soud shledal žalobu důvodnou. Zrušil jak rozhodnutí žalovaného, tak prvostupňové správní rozhodnutí a věc vrátil k dalšímu řízení.

[5] S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 185, soud konstatoval, že obec ve svém územním plánu nemůže vymezit rozvojové plochy nadmístního významu, které v nadřazené územně plánovací dokumentaci obsaženy nejsou.

[6] Dále uvedl, že pro posouzení věci je rozhodná otázka, zda ke dni vydání napadeného rozhodnutí existovala v Zásadách územního rozvoje Moravskoslezského kraje regulace umísťování, resp. výstavby větrných elektráren. V částech vymezujících plochy nadmístního významu pro stavby větrných elektráren byly ZÚR zrušeny rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011 - 127. Obdobná regulace v uvedené územně plánovací dokumentaci absentuje, plochy nadmístního významu pro výstavbu větrných elektráren tedy vymezeny nejsou. Neexistuje-li v územně plánovací dokumentaci regulace, záměr žalobkyně s ní nemůže být v rozporu. Pokud obec Bratříkovice v rozporu se zákonem vymezila v územním plánu plochy nadmístního významu, není tím v důsledku dán rozpor záměru žalobkyně s vyšší územně plánovací dokumentací.

[7] Soud zavázal správní orgány, aby v dalším řízení posoudily, zda je záměr žalobkyně v souladu s územním plánem obce Bratříkovice s odhlédnutím od úpravy, která byla provedena v rozporu se zákonem; v uvedeném směru totiž správní orgány soulad záměru žalobkyně doposud nezkoumaly.

[8] Nadto soud žalovanému vytkl, že posuzoval otázku zákonnosti (obsahu) územního plánu obce, ač k tomu nebyl oprávněn. Dále odkázal na zásady činnosti správních orgánů uvedené v části první hlavy II zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a na principy dobré správy. Tím, že žalovaný v napadeném rozhodnutí v podstatě přistoupil k přezkumu obsahu opatření obecné povahy, ke kterému nebyl oprávněn, a ve svém důsledku vyvodil z přezkumu závěry, které jdou k tíži žalobkyně, nelze jeho rozhodnutí považovat za přesvědčivé a pro adresáta dostatečně srozumitelné.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[9] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[10] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že neposuzoval stavební záměr ve vztahu k územnímu plánu obce Bratříkovice. Poukazuje na své rozhodnutí ze dne

pokračování

11. 7. 2014, č. j. MSK 40600/2014, kterým zrušil rozhodnutí Úřadu městyse Litultovice ze dne 19. 8. 2013. V tomto rozhodnutí dospěl k závěru, že stavební úřad nemůže po 1. 1. 2013 posuzovat záměr dle územního plánu regulujícího záležitosti nadmístního významu, neboť tyto části územního plánu nelze použít s odkazem na přechodné ustanovení článku II bodu 4 zákona č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony (dále jen „zákon č. 350/2012 Sb.“).

[11] Zákonem č. 350/2012 Sb., jímž byl s účinností od 1. 1. 2013 novelizován stavební zákon, byla v přechodných ustanoveních přijata speciální úprava pro posuzování stavebních záměrů v územním řízení ve vztahu k obsahu plánovací dokumentace, který nemůže být její součástí podle platného znění stavebního zákona. Podle článku II bodu 4 přechodných ustanovení se takové části územně plánovací dokumentace nepoužijí. Stěžovatel odkazuje též na § 54 odst. 5 stavebního zákona, podle kterého do doby, než obec uvede svůj územní plán do souladu s územně plánovací dokumentací vydanou krajem, není možno rozhodovat podle těch částí územního plánu obce, které jsou s nadřazenou plánovací dokumentací v rozporu.

[12] Stěžovatel si je vědom, že zákon č. 350/2012 Sb. nově upravil možnost obcí regulovat ve svých územních plánech záležitosti nadmístního významu, ale to pouze v případě, pokud to krajský úřad ve stanovisku dle § 50 odst. 7 stavebního zákona nevyloučí.

[13] Stěžovatel nevidí důvod, aby svůj vyslovený právní názor opakoval v dalším rozhodnutí. Jeho úkolem bylo posoudit, zda stavební úřad v novém řízení postupoval v souladu s vysloveným závazným prvním názorem. Stěžovatel považuje postup krajského soudu, který se zabýval pouze obsahem odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí bez ohledu na související spis, za chybný a formalistický, neboť soud má zkoumat průběh celého řízení a spisový materiál, nikoliv jen napadené rozhodnutí.

[14] Stěžovatel se domnívá, že postup stavebního úřadu, který zamítl žádost o umístění stavby z důvodu, že není v souladu s územním plánem obce Bratříkovice, neboť jeho současně platné znění umístění takové stavby neumožňuje, byl zákonný.

[15] Za nedůvodné považuje stěžovatel i výtky krajského soudu týkající se nedodržení principů dobré správy. Z rozsudku není zřejmé, které principy neměly být správními orgány dodrženy a vedly ke zrušení jejich rozhodnutí.

[16] Stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že posuzoval zákonnost územního plánu, ač jej k takovému posouzení stavební zákon neopravňuje. Správní orgány posuzovaly pouze soulad záměru s územně plánovací dokumentací. V tomto konkrétním případě nezbývalo, než zhodnotit, zda je záměr možné posoudit podle regulativů, které pro umístění větrných elektráren územní plán obce v současné době obsahuje, tzn. v rozsahu přechodného ustanovení stavebního zákona. Takové posouzení nelze zaměňovat s přezkumem územního plánu. Stěžovatel si je dobře vědom, že k takovému posouzení není příslušný.

[17] Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti neztotožňuje s právním názorem stěžovatele, že se část územního plánu obce Bratříkovice, která reguluje výstavbu větrných elektráren, na základě článku II bodu 4 přechodných ustanovení zákona č. 350/2012 Sb. nepoužije. Negativní stanovisko krajského úřadu mohlo být ve vztahu k územním plánům

vydáváno i před účinností zákona č. 350/2012 Sb., nejedná se tak o novou koncepci či vznik práva krajského úřadu vydávat negativní stanoviska k územním plánům, přičemž ve vztahu k územnímu plánu obce Bratříkovice negativní stanovisko krajským úřadem vydáno nebylo. Závěr stěžovatele o použití přechodného ustanovení na danou situaci tedy žalobkyně považuje za extrémně formalistický a dovozuje, že jeho účelem je snaha vyloučit možnost umísťování staveb větrných elektráren na území celého Moravskoslezského kraje.

[18] Rozhodnutí stěžovatele ze dne 11. 7. 2014 považuje žalobkyně za nepoužitelné z důvodu doby, která od jeho vydání uplynula, a proto, že obsahuje nesprávné právní závěry. Dle žalobkyně nelze akceptovat právní názor, že po aplikaci přechodného ustanovení je stavební záměr v rozporu s územním plánem obce Bratříkovice, neboť se jedná o totožnou situaci, potažmo logiku výkladu, kterou shledal nezákonnou krajský soud v případě zásad územního rozvoje kraje. Pokud by ani územní plán obce Bratříkovice neobsahoval žádnou regulaci větrných elektráren, nelze uzavřít, že je předmětný záměr v rozporu s územně plánovací dokumentací, neboť samotná neexistence regulace nemůže být příčinou rozporu.

[19] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[21] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[22] V projednávané věci vyšli jak žalobkyně, tak žalovaný i krajský soud z nesporného předpokladu, že zamýšlená výstavba pěti větrných elektráren je záměrem nadmístního významu. V tomto smyslu se ostatně již dříve vyjádřil i Nejvyšší správní soud (viz např. rozsudek ze dne 3. 7. 2009, č. j. 5 Ao 1/2009 - 186 a rozsudky v něm uvedené). Zároveň je nesporné, že v době rozhodování stavebního úřadu o žádosti žalobkyně nebyla obsahem Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje žádná regulace týkající se větrných elektráren, neboť tuto část zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011 - 127.

[23] Územní plán obce Bratříkovice byl schválen dne 19. 2. 2001. Zastupitelstvo obce schválilo dne 12. 10. 2010 Změnu územního plánu č. 1, jejímž předmětem bylo vymezení plochy pro umístění pěti větrných elektráren. Tato změna nabyla účinnosti dne 27. 10. 2010. Není případná polemika žalobkyně s právním názorem stěžovatele o použitelnosti provedené změny územního plánu, neboť k této otázce se již vyjádřil krajský soud a toto jeho hodnocení není předmětem kasačních námitek.

[24] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že by měl záměr žalobkyně posoudit na základě územního plánu obce Bratříkovice s odhlédnutím od části, která byla přijata v rozporu se zákonem. Tvrdí, že touto otázkou se již zabýval, a to zejména ve svém rozhodnutí ze dne 11. 7. 2014.

pokračování

[25] Nejvyšší správní soud však stěžovateli nepřisvědčil.

[26] Stavební úřad zamítl žádost žalobkyně o vydání územního rozhodnutí z důvodu rozporu záměru se Zásadami územního rozvoje Moravskoslezského kraje (nikoliv z důvodu nesouladu s územním plánem obce Bratříkovice, jak v kasační stížnosti tvrdí stěžovatel). Toto rozhodnutí stěžovatel potvrdil dne 1. 2. 2016. V rekapitulaci předchozího řízení zkráceně citoval též svůj právní názor z rozhodnutí ze dne 11. 7. 2014. Stěžovateli tedy nelze přisvědčit, že krajský soud nevzal v potaz úvahy obsažené v předchozím zrušovacím rozhodnutí ze dne 11. 7. 2014. Tyto úvahy byly promítnuty i do posledního stěžovatelova rozhodnutí a krajský soud z nich vycházel.

[27] K posouzení souladu záměru dle § 90 písm. a) stavebního zákona s vydanou územně plánovací dokumentací stěžovatel uvedl, že stavební úřad se tímto závazným právním názorem řídil. Zrekapituloval, že *„odvolací orgán a následně i stavební úřad shledali rozpor záměru se zásadami územního rozvoje, neboť se jedná o záměr nadmístního významu, který je co do regulace zákonem svěřen primárně zásadám územního rozvoje a nikoliv územnímu plánu. V územním plánu může být takový záměr obsažen až od 1. 1. 2013 avšak pouze v případě, jestliže to při vydání takového územního plánu nebo jeho změny nevyloučí v procesu pořizování krajský úřad ve svém stanovisku. Protože však změna územního plánu byla vydána ještě před uvedeným datem, tj. v době, kdy byly záležitosti nadmístního významu svěřeny výhradně do působnosti kraje, je pro vyhodnocení souladu s územně plánovací dokumentací rozhodující soulad se ZÚR. Jestliže tyto pak předmětný záměr neupravují, v daném případě v důsledku zrušení příslušné části dokumentace správním soudem, je nutno konstatovat rozpor záměru s územně plánovací dokumentací, bez ohledu na řešení samotného územního plánu, jehož přípustnost je podmíněna vydáním stanoviska krajského úřadu dle ust. § 43 odst. 1 stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2013.“*

[28] Krajský soud správně uzavřel, že stěžovatel nezkoumal soulad záměru s územním plánem s vyloučením částí, které územní plán nemůže dle stavebního zákona obsahovat. Ačkoliv stěžovatel (již v rozhodnutí ze dne 11. 7. 2014 a následně ze dne 1. 2. 2016) zhodnotil, že změnu územního plánu, která vymezuje plochy pro větrné elektrárny v obci Bratříkovice, nelze na posouzení záměru aplikovat, z tohoto předpokladu učinil závěr, že je třeba záměr posuzovat dle ZÚR. S ohledem na skutečnost, že ZÚR žádnou regulaci pro větrné elektrárny neobsahovaly, dovodil stěžovatel rozpor záměru s touto územně plánovací dokumentací.

[29] Krajský soud však správně konstatoval, že tato úvaha stěžovatele není správná, a že není-li záměr nadmístního významu regulován v ZÚR, neznamená to rozpor takového záměru se ZÚR a nemožnost jeho umístění bez dalšího.

[30] Stěžovatel měl proto při posuzování záměru vyjít z územního plánu obce Bratříkovice, měl však odhlédnout od té jeho části (regulace v něm obsažené), kterou územní plán nemohl pro rozpor se ZÚR obsahovat. V tomto směru se však stěžovatel záměrem nezabýval. Krajský soud při tom správně vyšel z obsahu odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje se stěžovatelovou námitkou, že měl krajský soud zohlednit též odůvodnění předchozího rozhodnutí ze dne 11. 7. 2014. Takový postup není možný, neboť důvody rozhodnutí musí být seznatelné z něho samého (§ 68 správního řádu). Nehledě na nedůvodnost této výtky v posuzované věci (viz body [27] a [28]).

[31] Stěžovateli lze dát za pravdu, ohrazuje-li se proti závěru krajského soudu, že hodnotil zákonnost územního plánu obce, ačkoliv mu taková pravomoc nepřísluší. V projednávaném případě bylo zhodnocení, zda je regulace obsažená v územním plánu vydaná v souladu se zákonem, předběžnou otázkou pro vyhodnocení, jak posuzovat soulad záměru s územně plánovací dokumentací. Ostatně i krajský soud si takový úsudek musel učinit, a to aniž by přezkoumával samotné opatření obecné povahy, a ze svého úsudku dále vycházet. Podstatou výhrady krajského soudu však bylo, že výsledkem hodnocení územního plánu obce Bratříkovice ze strany stěžovatele nemohl být závěr o neaplikovatelnosti územního plánu jako závazného podkladu pro rozhodnutí o umístění záměru a o tom, že záměr bude posuzován přímo podle ZÚR.

[32] Stěžovatel dále namítal, že soud mu uložil ctít principy dobré správy, aniž by z rozsudku bylo zřejmé, které z principů měl porušit. V tomto směru lze odkázat na odůvodnění rozhodnutí krajského soudu, z něž vyplývá, že soud považoval rozhodnutí stěžovatele za málo srozumitelné a přesvědčivé v důsledku jeho úvah týkajících se posuzování obsahu územního plánu. K této otázce se Nejvyšší správní soud vyjádřil již výše.

[33] Názor krajského soudu o nesprávném závěru stěžovatele stran rozporu záměru se zásadami územního rozvoje je správný a důvod pro zrušení rozhodnutí správních orgánů byl dán.

[34] Vzhledem ke skutečnosti, že v mezidobí od vydání rozsudku krajského soudu do rozhodnutí o kasační stížnosti přijalo zastupitelstvo Moravskoslezského kraje aktualizaci Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje, jejímž obsahem byla rovněž regulace umístování větrných elektráren na území Moravskoslezského kraje, a protože správní orgány budou o podané žádosti rozhodovat dle právního stavu ke dni vydání svého rozhodnutí, však Nejvyšší správní soud považuje za nutné krajským soudem vyslovený závazný právní názor částečně modifikovat.

[35] Správní orgán bude s ohledem na existenci regulace obsažené v ZÚR muset posoudit, zda změna územního plánu obce Bratříkovice odpovídá požadavkům, které na území kladou aktuální zásady územního rozvoje. Pokud ano, nejedná se o regulaci rozpornou se ZÚR a není důvodu podle ní nepostupovat. V opačném případě by se nadále uplatnil závazný právní názor krajského soudu.

IV. Závěr a náklady řízení

[36] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[37] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

[38] Žalobkyně měla ve věci úspěch, proto jí podle § 60 odst. 1 s. ř. s. přísluší právo na náhradu nákladů řízení. Náklady tvoří odměna a hotové výdaje zástupce. Zástupce žalobkyně učinil v řízení o kasační stížnosti jeden úkon právní služby spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu]. Zástupce žalobkyně si nárokoval též úkon spočívající v převzetí

pokračování

a přípravě zastoupení. Advokát však zastupoval žalobkyni již v řízení před krajským soudem, a krajský soud mu za tento úkon již náhradu přiznal. Soud proto žalobci přiznal částku 3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], ke které připočetl paušální náhradu hotových výdajů zástupce žalobce ve výši 300 Kč za jeden úkon (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Advokát je plátcem DPH, částka se proto zvyšuje o 714 Kč představující 21 % DPH. Celkem tedy žalobkyni náleží náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč. Stěžovatel je povinen ji uhradit k rukám zástupce žalobkyně v přiměřené lhůtě, kterou Nejvyšší správní soud stanovil v trvání 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[39] Osoba zúčastněná na řízení má v řízení o kasační stížnosti právo jen na náhradu nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Osobě zúčastněné na řízení žádné takové náklady nevznikly, proto nemá právo na jejich náhradu.

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

V Brně dne 20. října 2021

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu