



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **Z. O.**, zast. JUDr. Davidem Pytelou, MBA, LL.M., advokátem, se sídlem Litovelská 1349/2b, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) CETIN a. s., se sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9, II) Obec Bystročice, se sídlem Bystročice 6, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 3. 2019, č. j. KUOK 15001/2019, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 28. 1. 2020, č. j. 65 A 14/2019 - 60,

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.

[1] Obecní úřad Lutín, stavební úřad (dále jen „stavební úřad“), rozhodnutím ze dne 13. 9. 2018, č. j. OU/2127/18, zamítl podle § 92 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), žádost žalobce o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby „*rodinného domu, včetně sjezdu na místní komunikaci, oplocení, přípojky splaškové kanalizace, vsakovací jímky a přípojky elektro*“ (dále jen „stavba“) na pozemcích parc. č. st. XA, XB, XC, XD, XE, XF a XG v katastrálním území B.

[2] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalobu u Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále jen „krajský soud“), který ji shora označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) zamítl.

[4] Krajský soud především neshledal rozhodnutí správních orgánů nepřezkoumatelnými. S ohledem na skutečnost, že žalobce předložil k žádosti o umístění stavby negativní závazné stanovisko Magistrátu města Olomouc, odboru koncepce a rozvoje, ze dne 3. 5. 2018, č. j. SMOL/110876/2018/OKR/Hel (dále jen „orgán územního plánování“ a „závazné stanovisko“), stavební úřad nepochybil, zamítl-li žalobcovu žádost bez dalšího a v rozhodnutí neuvedl bližší úvahy k meritu věci. Postupoval totiž v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu (ve znění účinném do 31. 12. 2020 – shodně i dále v tomto rozsudku). Rovněž žalovaný byl vázán obsahem závazného stanoviska i následně vydaného potvrzení závazného stanoviska učiněného Krajským úřadem Olomouckého kraje, odborem strategického rozvoje kraje, ze dne 16. 1. 2019, č. j. KUOK 8155/2019, sp. zn. KÚOK/115163/2018/OSR/7813 (dále jen „potvrzující závazné stanovisko“), a nebyl proto oprávněn se samostatně zabývat odvolacími námitkami směřujícími právě proti závaznému stanovisku.

[5] Krajský soud dále s ohledem na skutečnost, že stavební úřad postupoval podle § 149 odst. 4 správního řádu, nečinil ve svém rozhodnutí úvahu o meritu věci a žalobcovu žádost o umístění stavby zamítl na základě negativního závazného stanoviska, dovodil, že neměl prostor jednat vůči žalobci diskriminačně či jiným způsobem porušovat jeho práva či jeho legitimní očekávání. S ohledem na tuto skutečnost neshledal krajský soud uvedené námitky brojící proti stavebnímu úřadu důvodnými. Pro uvedené také neprovedl žalobcem navrhovaný důkaz „fotografiemi nového rodinného domu v ulici kostela a školy“. Považoval jej za nadbytečný. Fakt, že v obci Bystročice již byly realizovány stavby, které podle žalobce nevyhovují estetickým požadavkům vymezeným v závazném stanovisku, by v souvislosti s námitkami směřujícími proti postupu stavebního úřadu jednajícimu v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu neměl na posouzení věci žádný vliv.

[6] Krajský soud následně zdůraznil, že žalobce sice v žalobě vyčetl estetické důvody, na jejichž základě správní orgány dospěly k závěru, že umísťovaná stavba není v souladu s územním plánem, neuplatnil však žádné konkrétní námitky a pouze uvedl, že se k této problematice vyjádřil již v předchozích podáních, na která odkázal. Obecná tvrzení popisující toliko závěry správních orgánů podle krajského soudu nelze považovat za přezkoumatelný žalobní bod. Rovněž žalobcův odkaz na odvolací námitky uvedený v žalobě považoval krajský soud za zcela nedostatečný a uvedl, že aby se mohl obsahem těchto námitek zabývat, musel by je žalobce učinit součástí žaloby, což se nestalo. Krajský soud se proto obsahem těchto námitek, které žalobce formuloval v odvolání, ale nikoliv již v žalobě, nezabýval.

pokračování

[7] Krajský soud se dále věnoval i sdělení žalobce obsaženému v žalobě o tom, že nechal za účelem prokázání souladu jeho stavebního záměru s územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování (zejména ve vztahu k ochraně kulturních a historických hodnot v území) vypracovat znalecký posudek a k tomuto obecnému sdělení blíže v podání ze dne 8. 9. 2019 uvedl, jaké závěry ze znaleckého posudku vyplývají. Krajský soud k tomu vysvětlil, že žalobce mu vypracovaný znalecký posudek zaslal dne 21. 8. 2019 (tedy 4 měsíce po podání žaloby), avšak otázky, které měl znalecký posudek zodpovědět, byly formulovány tak, že znalec měl odpovídat na otázky právní, což mu však nepřísluší. Krajský soud proto zamítl návrh na provedení tohoto důkazu. Uvedl také, že pokud by žalobce znalecký posudek, jehož obsahem je v podstatě právní posouzení, doručil v průběhu zákonné lhůty k podání žaloby (do 13. 5. 2019), mohl by úvahy v něm uvedené považovat za doplnění žaloby a takto se k nim ve svém rozsudku vyjádřit. S ohledem na nastalou situaci (předložení posudku obsahujícího právní posouzení sporných otázek po lhůtě k podání žaloby) krajský soud dovodil, že není oprávněn se tvrzeními a úvahami obsaženými ve znaleckém posudku zabývat. Pokud následně žalobce v doplnění žaloby ze dne 8. 9. 2019 popsal, jaké závěry znalec na straně 16 znaleckého posudku uvedl, krajský soud dovodil, že se jedná o zcela nový žalobní bod, který nemá předobraz v žalobě. Jelikož žalobce tuto argumentaci uplatnil až po uplynutí lhůty k podání žaloby (po dni 13. 5. 2019), nemohl se ani k ní krajský soud vyjádřit.

[8] Krajský soud uvedl i to, že pokud žalobce nesouhlasil s výkladem provedeným zpracovatelem závazného stanoviska, mohl proti jednotlivým závěrům konkrétně v žalobě brojit, a krajský soud by následně posuzoval, zda byly úvahy zpracovatele stanoviska správné či nikoliv. Jelikož tak ale žalobce v žalobě neučinil, mohl krajský soud pouze v obecnosti zhodnotit, že zpracovatel závazného stanoviska obecné regulativy územního plánu s ohledem na konkrétní věc vyložil, a vyslovil v závazném stanovisku přezkoumatelné úvahy.

[9] Krajský soud nakonec k návrhu žalobce provést k důkazu nabídku zpracování znaleckého posudku, objednávku znaleckého posudku a znaleckou doložku vysvětlil, že tyto mají přímou souvislost s návrhem na provedení znaleckého posudku a samostatně nemohou prokázat jakékoliv skutečnosti související s meritem věci. S ohledem na to, že krajský soud neprovedl jako důkaz znalecký posudek, což v napadeném rozsudku vysvětlil, zamítl i návrh na provedení těchto dalších důkazů.

III.

[10] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) nyní proti napadenému rozsudku brojí kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[11] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že napadené rozhodnutí je zákonné a přezkoumatelné. Má totiž za to, že napadené rozhodnutí neobsahuje náležitosti podle § 68 odst. 3 správního řádu. Žalovaný v napadeném rozhodnutí neuvedl své úvahy ani žádné důvody, proč považuje závazné stanovisko za správné, a to i přes konkrétní námitky stěžovatele. Žalovaný pouze vyjádřil svou povinnost řídit se závazným stanoviskem bez ohledu na jeho obsah (který mu nepřísluší hodnotit). Podle stěžovatele

však tímto žalovaný i následně krajský soud, který uvedenému závěru žalovaného přisvědčil, zasáhli do jeho práva na spravedlivý proces zakotveného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

[12] Vytkl-li krajský soud v napadeném rozsudku stěžovateli, že jeho argumenty o nezákonnosti napadeného rozhodnutí měly směřovat přímo proti závaznému stanovisku, pak se stěžovatel dostává do „slepé uličky“, neboť proti závaznému stanovisku se lze ze zákona bránit pouze opravnými prostředky směřujícími proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a proti napadenému rozhodnutí. Je-li závazné stanovisko nesprávné, jsou nesprávná i navazující rozhodnutí. Stěžovatel přitom svou argumentací zcela zřejmě směřuje právě proti negativnímu závaznému stanovisku (relevantní část žaloby je výslovně označena nadpisem „odůvodnění nesprávnosti stanoviska“) a až poté proti navazujícím rozhodnutím správních orgánů (které rezignovaly na své povinnosti vyplývající z § 68 odst. 3 správního řádu). Krajský soud proto postupoval přísně formalisticky, pokud uvedenou žalobní argumentaci vyhodnotil jako nedůvodnou. Pochybil také tím, že ze stejných důvodů (že nesměřovala proti obsahu závazného stanoviska a postupu jeho zpracovatele, ale proti rozhodnutí a postupu stavebního úřadu a žalovaného) nepřisvědčil argumentaci stěžovatele o porušení zásady legitimního očekávání a diskriminaci a zamítl návrh na provedení důkazu fotografiemi. Podle stěžovatele přitom předložené fotografie přímo prokazovaly nejednotnost rozhodování stavebního úřadu v obdobných případech.

[13] Za přísně formalistickou označuje stěžovatel rovněž výtku krajského soudu, že znalecký posudek (a s ním související argumentaci) poskytl pozdě. Stěžovatel již v žalobě upozorňoval na to, že zadal k vypracování znalecký posudek, a odůvodnil jeho zpracování. Nebylo však v jeho silách zajistit jeho dřívější vypracování. Stěžovatel přitom nemohl sám formulovat tvrzení o souladu stavebního záměru s podmínkami ochrany kulturních a historických hodnot území ani výtky k obsahu závazného stanoviska. Šlo o odbornou otázku, na kterou měl dát odpověď znalec ve svém znaleckém posudku. Zároveň je stěžovatel přesvědčený o tom, že úvahy obsažené ve znaleckém posudku nepředstavovaly nový žalobní bod, který byl doplněn až po lhůtě k podání žaloby. Krajský soud tedy pochybil, rozhodl-li o neprovedení navrhovaných důkazů, zejména znaleckého posudku a nezabýval-li se tvrzeními vycházejícími ze znaleckého posudku.

[14] Stěžovatel vytýká krajskému soudu také porušení § 75 odst. 2 s. ř. s. Závazné stanovisko, proti kterému nemohl stěžovatel podat samostatnou žalobu, bylo závazným podkladem pro vydání přezkoumávaných rozhodnutí správních orgánů. Krajský soud byl tedy povinen přezkoumat i toto závazné stanovisko, a to v mezích žalobních bodů, přičemž měl přihlédnout i ke stěžovatelově argumentaci obsažené v jeho odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 20. 9. 2018 a ve vyjádření k podkladům rozhodnutí ze dne 30. 1. 2019.

[15] Stěžovatel následně v kasační stížnosti (a nutno říci, že doslovně) opakuje argumentaci uvedenou již v jeho odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 20. 9. 2018 ohledně nesouhlasu se závěrem závazného stanoviska a s rozhodnutím stavebního úřadu, podle nichž stavba jeho rodinného domu nesplňuje estetické požadavky stanovené

pokračování

v platném územním plánu obce Bystročice (část II. a III. odvolání), a ohledně nesprávného postupu stavebního úřadu spočívajícího v rozdílném rozhodování obdobných případů (porušení zásady legitimního očekávání a zákazu diskriminace) a nedostatečném odůvodnění správního rozhodnutí (část IV. odvolání). Rovněž opakuje argumentaci uvedenou v doplnění žaloby ze dne 8. 9. 2019 ohledně pozměnění (vynechání) části originálního textu z územního plánu obce Bystročice v odůvodnění závazného stanoviska ke stavebnímu záměru stěžovatele, což ovlivnilo posouzení záměru stěžovatele v jeho neprospěch.

IV.

[16] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti předesílá, že při posuzování zákonnosti odvolání stěžovatele byl vázán závazným stanoviskem vydaným příslušným orgánem územního plánování. Nebyl přitom oprávněn posuzovat jeho správnost ani zákonnost, ani v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvádět své úvahy o tom, proč je toto závazné stanovisko správné, a to ani k námitkám stěžovatele. Žalovaný rovněž nebyl oprávněn k odvolacím námitkám sdělovat, proč podle jeho názoru Krajský úřad Olomouckého kraje postupoval při vydání potvrzujícího závazného stanoviska správně a v souladu s právními předpisy. Naopak, byl ve smyslu § 149 správního řádu vázán výsledkem přezkoumání závazného stanoviska obsaženým v potvrzujícím závazném stanovisku.

[17] Podle žalovaného v nynějším případě nedošlo vydáním správních rozhodnutí k porušení zásady legitimního očekávání stěžovatele. Žalovanému není známo, že by stavební úřad v jiném případě i přes negativní závazné stanovisko orgánu územního plánování rozhodl kladně o žádosti o umístění stavby. Žalovaný nakonec zdůrazňuje, že neuspokojivý stav vývoje urbanistické struktury obcí byl zřejmě podnětem k přijetí dokumentu „Politika architektury a stavební kultury České republiky“ vládou a že ze stejných důvodů došlo novelizací stavebního zákona ke změně kompetencí při posuzování souladu stavebních záměrů s územním plánem a s cíli a úkoly územního plánování. Odpovídající posouzení přitom v nynější věci obsahuje potvrzující závazné stanovisko.

V.

[18] Stěžovatel v reakci na vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti učinil dvě repliky, v nichž však již nepřinesl nad rámec dříve předestřené žádné nové skutečnosti.

VI.

[19] Osoby zúčastněné na řízení svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužily.

VII.

[20] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[21] Kasační stížnost není důvodná.

[22] Nejvyšší správní soud předesílá, že ač stěžovatel v kasační stížnosti výslovně uplatňuje kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., ze samotného obsahu

kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatelova argumentace spočívá v jeho nesouhlasu se závěry krajského soudu obsaženými v napadeném rozsudku, a je tudíž všechna podřaditelná „pouze“ pod kasační důvod obsažený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[23] Stěžovatel především nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné a obsahuje všechny zákonné náležitosti podle § 68 odst. 3 správního řádu. Má za to, že žalovaný v napadeném rozhodnutí neuvedl své úvahy ani žádné důvody, proč považuje závazné stanovisko za správné, a to i přes konkrétní odvolací námitky stěžovatele. Vyjádřil pouze svou povinnost řídit se závazným stanoviskem bez ohledu na jeho obsah.

[24] Ze správního spisu se podává, že správní orgán prvního stupně zamítl žádost žalobce o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby podle § 92 odst. 2 stavebního zákona pro nenaplnění požadavků uvedených v § 90 odst. 1 písm. c) téhož zákona. Stěžovatel totiž předložil zamítavé koordinované závazné stanovisko vydané orgánem územního plánování, podle něhož je stěžovatelův záměr v rozporu s platným územním plánem obce Bystročice (z hlediska kulturních a historických hodnot), a tudíž je nepřipustný ve smyslu § 96b odst. 3 citovaného zákona. Proti rozhodnutí stavebního úřadu podal stěžovatel odvolání. Jelikož žalovaný z obsahu odvolání dovedl, že toto směřuje výhradně proti závaznému stanovisku (konkrétně proti jeho části, kde byl navrhovaný záměr posuzován orgánem územního plánování podle § 96b stavebního zákona), vyžádal si v souladu s § 149 odst. 5 správního řádu potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od orgánu nadřízeného orgánu územního plánování (Krajského úřadu Olomouckého kraje). Ten v potvrzujícím závazném stanovisku potvrdil původní zamítavé závazné stanovisko a neshledal důvodnými proti němu v odvolání uplatněné námitky.

[25] Z § 90 odst. 1 písm. c) stavebního zákona vyplývá, že stavební úřad je mimo jiné povinen v územním řízení zkoumat, zda je záměr žadatele v souladu se závaznými stanovisky. Pokud tomu tak není, stavební úřad v souladu s § 92 odst. 2 téhož zákona žádost o vydání územního rozhodnutí zamítne. Toto ustanovení stavebního zákona je přitom speciální úpravou k § 149 odst. 4 správního řádu, podle něhož *jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne*. Podle odst. 5 téhož ustanovení dále platí, že *jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží*.

[26] Z výše citovaných ustanovení je zřejmé, že v nynějším případě stavební úřad ve svém rozhodnutí nemohl na podkladě zamítavého závazného stanoviska postupovat jinak, než žádost stěžovatele o vydání územního rozhodnutí podle § 92 odst. 2 stavebního zákona zamítnout. Rovněž žalovaný za situace, kdy potvrzujícím závazným stanoviskem bylo závazné stanovisko orgánu územního plánování potvrzeno a odvolací námitky stěžovatele, směřující proti tomuto závaznému stanovisku, nebyly shledány důvodnými, neměl podle

pokračování

zákona jinou možnost, než odvolání stěžovatele zamítnout a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdit.

[27] V takovém případě lze za řádné vypořádání odvolacích námitek považovat i jen závěr o tom, že je žalovaný neshledal důvodnými s poukazem na jejich vypořádání v potvrzujícím závazném stanovisku. V posuzovaném případě nadto dal žalovaný stěžovateli možnost se k potvrzujícímu závaznému stanovisku po jeho vydání vyjádřit, té stěžovatel využil, přičemž k zaslanému vyjádření stěžovatele se na výzvu žalovaného ještě opět ve sdělení ze dne 8. 2. 2019 vyjádřil i Krajský úřad Olomouckého kraje, který vydal potvrzující závazné stanovisko. Naopak, pokud by žalovaný odvolací námítky směřující proti obsahu závazného stanoviska sám věcně posoudil, zatížil by odvolací řízení podstatnou vadou (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009 - 63, či ze dne 27. 5. 2022, č. j. 3 As 25/2020 - 58). Žalovaný tedy nepochybil, nevyjádřil-li v napadeném rozhodnutí sám vlastní úvahy k námitkám směřujícím proti obsahu závazného stanoviska. Názor stěžovatele, že napadené rozhodnutí mělo pro zachování své přezkoumatelnosti (ve smyslu, že obsahuje všechny náležitosti podle § 68 odst. 3 správního řádu) obsahovat vlastní hodnocení těchto odvolacích námitek, je proto chybný. Napadené rozhodnutí v tomto ohledu vadou nepřezkoumatelnosti netrpí a krajský soud tedy přdestřenou žalobní námitku posoudil správně. Stížnostní námitka o porušení stěžovatelova práva na spravedlivý proces zakotveného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod je tudíž nedůvodná.

[28] Nejvyšší správní soud s ohledem na právě uvedené přisvědčil také závěrům krajského soudu týkajícím se tvrzeného zásahu do legitimního očekávání a o diskriminačním postupu stavebního úřadu vůči stěžovateli. Jelikož stavební úřad v posuzované věci nečinil samostatnou úvahu (žádost stěžovatele o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby zamítl na základě negativního závazného stanoviska), neměl vůči stěžovateli prostor jednat rozdílně, či dokonce diskriminačně, nebo jiným způsobem porušovat stěžovatelova práva (včetně jeho legitimního očekávání). Namítá-li stěžovatel v kasační stížnosti, že uvedená žalobní argumentace nesměřovala pouze proti postupu stavebního úřadu, z čehož krajský soud vycházel (viz odstavec 29. napadeného rozsudku), ale i vůči orgánu, který vydal závazné stanovisko a vůči obsahu tohoto závazného stanoviska, zdůrazňuje kasační soud, že tato skutečnost ze žaloby není zřejmá. Stěžovatel zde v části V. (byť je nadepsaná „*Odůvodnění nesprávnosti stanoviska*“) výslovně vytýká pochybení „stavebnímu úřadu“ [pod touto zkratkou přitom označuje Obecní úřad Lutín, stavební úřad (viz část IV. žaloby)]. Dále zde uvádí, že zadal ke zpracování znalecký posudek, namítá diskriminační postup stavebního úřadu vůči jeho osobě a zásah do jeho legitimního očekávání včetně výtky stran nedostatečného odůvodnění rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu (a tuto výtku směřuje též k napadenému rozhodnutí v části IV. žaloby). Z obsahu těchto částí žaloby je současně zřejmé, že na závazné stanovisko stěžovatel v textu žaloby poukazuje pod pojmem „stanovisko“ (viz část IV. žaloby), avšak konkrétní námítky k němu neuplatňuje. Pouze v obecnosti rekapituluje, že se proti jeho závěrům nemůže bránit přímo.

[29] Krajský soud tedy nepochybil, pokud shledal, že s ohledem na povinnost správních orgánů obou stupňů respektovat při rozhodování vydané závazné stanovisko, resp.

potvrzující závazné stanovisko, se tyto správní orgány tvrzených pochybení (diskriminace, zásahu do legitimního očekávání) v postupu vůči stěžovateli dopustit z podstaty věci nemohly.

[30] Pouze pro doplnění a nad rámec potřebného kasační soud dodává, že ke stěžovatelem namítanému porušení zásady legitimního očekávání (a to i ve vztahu k postupu orgánu územního plánování a obsahu jím vydaného závazného stanoviska) se opakovaně vyjádřily správní orgány již ve správním řízení, a to konkrétně Krajský úřad Olomouckého kraje v potvrzujícím závazném stanovisku (strana 8-9) a ve stanovisku k vyjádření stěžovatele ze dne 8. 2. 2019 a žalovaný v napadeném rozhodnutí (strana 3-4). Na tyto jejich závěry lze tudíž stěžovatele v podrobnostech odkázat.

[31] Z právě predestřených důvodů neshledal Nejvyšší správní soud důvodným ani stěžovatelův nesouhlas s tím, že krajský soud neprovedl jím navrhané důkazy – „fotografie nového rodinného domu v ulici kostela a školy“. Za správný považuje závěr krajského soudu, že by tyto fotografie představovaly nadbytečný důkaz, jenž měl podporovat stěžovatelovo tvrzení o vadách v postupu stavebního úřadu za situace, kdy byl tento stavební úřad vázán závazným stanoviskem orgánu územního plánování, a proto byl povinen v souladu § 149 odst. 4 správního řádu zamítnout stěžovatelovu žádost o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby.

[32] Stěžovatel dále nesouhlasí ani s tím, že krajský soud zamítl jako opožděný jeho návrh na provedení důkazu - znaleckého posudku ze dne 15. 8. 2019, č. 007 – 08/2019, vypracovaného Ing. Arch. Martinem Ondruchem, Ph.D., ve věci posouzení přípustnosti stavebního záměru „*Rodinný dům, k. ú. B., p. č. st. XA*“ z hlediska naplňování cílů a úkolů územního plánování a souladu s Územním plánem obce Bystročice ve vztahu k ochraně kulturních a historických hodnot území proto, že tento znalecký posudek předložil opožděně. Krajskému soudu rovněž vytýká, že se nezabýval ani jeho následně doplněnou žalobní argumentací vycházející z tohoto znaleckého posudku s odůvodněním, že se jedná o nový žalobní bod, který byl doplněn až po lhůtě k podání žaloby. Takový postup krajského soudu označuje stěžovatel za přísně formalistický.

[33] Nejvyšší správní soud nyní pro přehlednost rekapituluje podstatné skutečnosti vyplývající ze spisu krajského soudu. Stěžovatel podal dne 24. 4. 2019 u krajského soudu žalobu, přičemž napadené rozhodnutí bylo stěžovateli doručeno dne 11. 3. 2019, dvouměsíční lhůta k podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s. uplynula dne 11. 5. 2019 a jelikož konec lhůty pro podání žaloby připadl na sobotu, posunul se ve smyslu § 40 odst. 3 na nejbližší pracovní den, tj. na 13. 5. 2019. V žalobě stěžovatel především namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí (i rozhodnutí stavebního úřadu) z důvodu, že odůvodnění neobsahuje náležitosti podle § 68 odst. 3 správního řádu (část IV. žaloby). Dále vyjádřil nesouhlas s obsahem závazného stanoviska tak, že pouze vyčetl estetické důvody, pro které podle něj (nesprávně) správní orgány dospěly k závěru, že umístěvaná stavba není v souladu s územním plánem, a poukázal na své vyjádření k těmto estetickým důvodům, které již učinil ve svých předchozích podáních v průběhu správního řízení. V žalobě také uvedl, že za účelem prokázání souladu stavebního záměru s územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování, zejména

pokračování

ve vztahu k ochraně kulturních a historických hodnot území, popsal vypracování znaleckého posudku, který bude vypracován ve lhůtě 100 dnů. Nakonec stěžovatel v žalobě namítal rozdílné jednání (či dokonce diskriminaci) a rozhodování stavebního úřadu vůči jeho osobě, a tudíž porušení zásady legitimního očekávání a vybočení z kontinuity jeho rozhodovací praxe.

[34] Dne 21. 8. 2019, tj. 4 měsíce po podání žaloby, stěžovatel zaslal krajskému soudu uvedený znalecký posudek a žalobu poté dne 8. 9. 2019 doplnil o tvrzení založená na závěrech v něm obsažených. Konkrétně uvedl, že orgán územního plánování v závazném stanovisku pozměnil část textu ohledně podmínek funkční a prostorové regulace (sloužícího ke konkretizaci limitů a adresátů, kterých se týká omezení při nových stavebních záměrech) z územního plánu obce Bystročice, čímž došlo ke značné změně významu textu v neprospěch stěžovatele. Stěžovatel proto označil závazné stanovisko za nesprávné a nepřezkoumatelné. Při jednání před krajským soudem dne 28. 1. 2020 zástupce stěžovatele zopakoval, že napadené rozhodnutí považuje za nepřezkoumatelné, jelikož v něm chybí úvahy žalovaného a bližší odůvodnění, a dále se vyjádřil k definici pojmu dostavba obsaženému v předloženém znaleckém posudku a ke skutečnosti, že podmínky na vzhled stavby se neuplatní stejně přísně v celé obci, ale pouze ve shluku původní zástavby. Zdůraznil, že požadovaná stavba je sice členitá, ale jak vyplývá ze znaleckého posudku, nemá negativní vliv na území a nevytváří charakter veřejného prostranství, jelikož je mimo hlavní zástavbu.

[35] Krajský soud v napadeném rozsudku ve vztahu ke stěžovatelem předloženému znaleckému posudku předeslal, že mu stěžovatel zaslal vypracovaný znalecký posudek dne 21. 8. 2019, tedy 4 měsíce po podání žaloby, a následně zdůraznil, že znalecký posudek ve smyslu § 127 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve spojení s § 64 s. ř. s. slouží k posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí, které soud nemá. Odbornými znalostmi se přitom rozumí znalosti z jiného oboru než práva, neboť soud zná právo (*iura novit curia*). Podle krajského soudu stěžovatel otázky, na které měl znalec odpovědět (jak zjistil ze stěžovatelova podání ze dne 8. 9. 2019), formuloval jako otázky právní. S ohledem na to, že znalci nepřísluší zodpovědět otázky právní, krajský soud zamítl stěžovatelův návrh na provedení tohoto důkazu.

[36] Krajský soud tedy nezamítl návrh na provedení znaleckého posudku pro jeho pozdní předložení, jak v kasační stížnosti dovozuje stěžovatel, ale proto, že se týkal otázek právních, nikoliv odborných. Tomuto postupu krajského soudu nemá Nejvyšší správní soud co vytknout. Krajský soud následně nad rámec stěžejního závěru o zamítnutí návrhu na provedení znaleckého posudku rovněž správně doplnil, že pokud by stěžovatel znalecký posudek (jehož obsahem bylo právní posouzení sporných otázek) poskytl krajskému soudu v zákonné lhůtě pro podání žaloby (tj. do 13. 5. 2019), mohl by k jeho obsahu přihlédnout jako k tvrzením v rámci doplnění žaloby, a tudíž by se v něm uvedenými závěry mohl zabývat a zaujmout k nim vlastní úvahy. Tak tomu však nebylo, a krajský soud proto úvahy obsažené ve znaleckém posudku ani takto nemohl zohlednit. Doplnění žaloby ze dne 8. 9. 2019, v němž následně stěžovatel popsal závěry obsažené na straně 16 znaleckého posudku, pak krajský soud posoudil jako nový žalobní bod, který nemá předobraz

v žalobě. Jelikož jej stěžovatel uplatnil až po uplynutí lhůty k podání žaloby (po dni 13. 5. 2019), nezabýval se jím. I tomuto závěru Nejvyšší správní soud přisvědčuje.

[37] S ohledem na právě přdestřené skutečnosti neshledal kasační soud důvodnou argumentaci, v níž stěžovatel vytýká krajskému soudu, že neprovedl znalecký posudek pro jeho pozdní předložení a nezabýval se tvrzeními, jež stěžovatel následně učinil na jeho podkladě.

[38] Podle stěžovatele pochybil krajský soud také tím, že přezkoumal pouze rozhodnutí stavebního úřadu a napadené rozhodnutí, a nikoliv závazné stanovisko (proti němuž nelze podat samostatnou žalobu), přičemž rovněž nevzal v úvahu stěžovatelova tvrzení obsažená v odvolání ze dne 20. 9. 2019 a ve vyjádření ze dne 30. 1. 2019 (které stěžovatel přiložil k žalobě jako „důkaz“). Stěžovatel má za to, že krajský soud tímto postupem porušil svou povinnost zakotvenou v ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. Ani této kasační argumentaci Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.

[39] V napadeném rozsudku krajský soud zcela zřejmě vyjádřil, že stěžovatel v žalobě řádně (konkrétními námitkami) nebrojil proti jednotlivým závěrům obsaženým v závazném stanovisku. To bylo důvodem, pro který se krajský soud k této problematice vyjádřil pouze obecně. Byl totiž limitován vymezením žalobních bodů, jak přílehavě vysvětlil v odstavci 31. napadeného rozsudku.

[40] K výčtu estetických důvodů, na jejichž základě správní orgány dospěly k závěru, že umísťovaná stavba není v souladu s územním plánem, krajský soud vyslovil, že kromě samotného tohoto výčtu stěžovatel neuvedl žádné konkrétní námitky nejen v žalobě či při jednání soudu, ale za takové doplnění a konkrétní námitky nelze podle krajského soudu považovat ani prostý odkaz na námitky obsažené v odvolání přiloženému k žalobě. Nejvyšší správní soud se s uvedeným posouzením krajského soudu ztotožňuje. Krajský soud postupoval v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (viz rozsudky ze dne 13. 12. 2006, č. j. 2 Afs 26/2005 - 114, nebo ze dne 29. 11. 2012, č. j. 5 As 117/2011 - 223), když dovodil, že byl oprávněn zabývat se toliko námitkami uvedenými v žalobě, a tudíž nepostačovalo, pokud stěžovatel jen odkázal na svá předchozí vyjádření učiněná v průběhu řízení před správními orgány (na odvolání ze dne 20. 9. 2019 a vyjádření ze dne 30. 1. 2019). Byl povinen konkrétně vyjádřit, v čem shledává pochybení ve vztahu k rozhodnutí stavebního úřadu, k napadenému rozhodnutí i závaznému stanovisku. Setrval-li na svých stanoviscích vyjádřených v těchto předešlých podáních, krajský soud by měl povinnost se jimi zabývat pouze za předpokladu, že by je učinil součástí žalobních tvrzení. Tak však stěžovatel nepostupoval.

[41] Žalobní tvrzení, jimiž krajskému soudu oznamoval zadání zpracování znaleckého posudku, neshledal krajský soud ani v jejich souhrnu dostatečně konkrétním žalobním bodem, kterým by stěžovatel řádně zpochybnil obsah závazného stanoviska. I tomuto závěru je třeba přisvědčit. Konkrétní žalobní námitku směřující proti závaznému stanovisku neshledal krajský soud ani v tvrzení obsaženém na straně 4 žaloby, v níž stěžovatel uváděl, že *„stavební úřad se přitom odkazuje na platný územní plán obce Bystročice, kde nejsou estetické požadavky stanoveny tak, jak je vykládáno ve stanovisku.“* V odpovídající

pokračování

míře obecnosti k tomu krajský soud dovodil, že orgán územního plánování vyložil obecné regulativy územního plánu s ohledem na posuzovanou věc a učinil přezkoumatelné úvahy. Ani v uvedeném nepochybil.

[42] Lze shrnout, že krajský soud v napadeném rozsudku neopomněl přezkoumat závazné stanovisko, jak namítá stěžovatel, věnoval se mu v rozsahu odpovídajícím obsahu a šíři stěžovatelem uplatněných žalobních námitek. Neporušil tudíž ani svou povinnost přezkoumat závazný podklad přezkoumávaných správních rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s.

[43] Stěžovatel nakonec v kasační stížnosti nesouhlasí s posouzením otázky souladnosti jeho stavebního záměru s kulturními a historickými hodnotami území obsaženým v závazném stanovisku, pročez namítá nezákonnost správních rozhodnutí. V části III. kasační stížnosti doslova opakuje svou argumentaci ohledně nesprávnosti závazného stanoviska a následných správních rozhodnutí obsaženou již v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 20. 9. 2018 a v doplnění žaloby ze dne 8. 9. 2019.

[44] Nejvyšší správní soud připomíná, že podle § 102 s. ř. s. je kasační stížnost oprávněným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení domáhá zrušení soudního rozhodnutí. Jestliže je tedy podstatou kasačního řízení přezkum soudního rozhodnutí, musí formulace důvodů kasační stížnosti směřovat proti rozhodnutí krajského soudu.

[45] V právě posuzovaném případě však stěžovatel neuvedl, v čem konkrétně krajský soud pochybil při posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí, obecně pouze nesouhlasí s posouzením otázky souladnosti jeho stavebního záměru s kulturními a historickými hodnotami území obsaženým v závazném stanovisku. Nejvyššímu správnímu soudu však nepřísluší v kasačním řízení přezkoumávat opětovně rozhodnutí správních orgánů v rozsahu přezkumu provedeného krajským soudem. Předmětem přezkumu v řízení o kasační stížnosti může být toliko to, zda rozhodnutí krajského soudu z hlediska námitek uvedených v kasační stížnosti ob stojí. Nejvyšší správní soud je přitom povolán pouze k přezkumu v rozsahu vymezeném stěžovatelem (s výjimkami vyplývajících z § 109 odst. 4 s. ř. s., o něž se však v nynějším řízení nejedná). Řízení o kasační stížnosti je totiž ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna (ve smyslu neuvedení zcela určitých pochybení, jichž se krajský soud dopustil), je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014 - 20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009 - 99, či usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 10. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20).

[46] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že v části III. kasační stížnosti týkající se tvrzené nezákonnosti napadeného rozhodnutí stěžovatel neuplatnil námitky, ke kterým

by se byl oprávněn věcně vyjádřit, neboť neobsahuje výtky směřující proti postupu krajského soudu (s výjimkou otázky provedení důkazů, již se kasační soud věnoval výše) či závěrům obsaženým v napadeném rozsudku.

[47] Kasační soud na podkladě uvedených skutečností dospěl k závěru, že stěžovatelem uplatněný kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebyl naplněn.

VIII.

[48] Kasační stížnost není pro výše uvedené důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud ve smyslu § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[49] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel neměl úspěch ve věci, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný byl ve věci účastníkem úspěšným, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec jeho obvyklé úřední činnosti. Kasační soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

[50] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, popřípadě jí soud může na návrh z důvodů zvláštního zřetele přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V nynějším řízení osoby zúčastněné na řízení neplnily žádné povinnosti, které by jim soud uložil, ani nenavrhly, aby jim bylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení z důvodů zvláštního zřetele hodných. Právo na náhradu nákladů řízení tedy nemají.

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

V Brně dne 29. června 2022

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu