

USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Davida Krysky ve věci

navrhovatele: **M. S.**

bytem X

zastoupen advokátem Mgr. Pavlem Kosařem
sídlem Francouzská 299/98, Vršovice, Praha 10

proti

odpůrkyni: **obec Postřižín**

sídlem Pražská 42, Postřižín

o **návrhu na zrušení stanovisek** Městského úřadu Kralupy nad Vltavou ze dne 26. 2. 2018, č. j. MUKV 7111/2018 OŽP, a ze dne 8. 10. 2019, č. j. MUKV 68270/2019 OŽP,

takto:

- I. Návrh na zrušení stanovisek Městského úřadu Kralupy nad Vltavou ze dne 26. 2. 2018, č. j. MUKV 7111/2018 OŽP, a ze dne 8. 10. 2019, č. j. MUKV 68270/2019 OŽP, se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Navrhovatel se návrhem označeným jako „*návrh na zrušení části opatření obecné povahy*“ podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označených stanovisek (dále jen „napadená stanoviska“), v jejichž důsledku podle navrhovatele nebyla v rámci změny č. 3 územního plánu P., schválené usnesením zastupitelstva odpůrkyně dne 30. 5. 2022 (dále jen „změna č. 3 územního plánu“), změněna plocha č. IV pro výstavbu autoservisu s parkovištěm na pozemku parc. č. XA v katastrálním území a obci P. (dále jen „dotčený pozemek“), jehož vlastníkem je navrhovatel.
2. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.
3. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s., kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, může se žalobou

domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

4. Z petitu předloženého návrhu, z jeho obsahu a zejména z bodu 29 návrhu zcela jasně vyplývá, že navrhovatel vůbec neprojí proti změně č. 3 územního plánu, neboť výslovně uvádí, že „*není jeho záměrem zrušení Změny č. 3 územního plánu*“. Navrhovatel se dožaduje „*pouze zrušení stanoviska OŽP [tj. napadených stanovisek], neboť na základě něho nebyly původní navržené změny uvedené ve Změně č. 3 územního plánu obce P. inkorporovány do konečného a nyní účinného znění územního plánu obce P.. Negativním stanoviskem OŽP tak došlo k situaci, kdy navrhovatel nemůže navrhopvat zrušení opatření obecné povahy či jeho části, neboť původně zamýšlená změna Pozemku nebyla do Změny č. 3 územního plánu obce P. zanesena. Navrhovatel tak navrhuje přezkum stanoviska OŽP a jeho zrušení.*“
5. Podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže soud o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat.
6. Z citovaného vyplývá, že předmětem návrhu navrhovatele není přezkum změny č. 3 územního plánu, ale napadená stanoviska. Svou povahou se jedná o stanoviska dotčených orgánů, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jejichž obsah je závazný pro územní plán ve smyslu § 4 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“).
7. V rozsudku ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS, konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ve vztahu k závazným stanoviskům vydávaným pro účely správního řízení, že závazné stanovisko není s to založit práva nebo povinnosti, ta založí orgán veřejné správy až konečným rozhodnutím ve věci. Na tom nic nemění ani skutečnost, že obsah závazného stanoviska je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, neboť to se týká jen samotného procesu tvorby konečného rozhodnutí. Tato závaznost potvrzuje zakládání práv a povinností vyplývajících ze závazného stanoviska až rozhodnutím a materializuje se v rozhodnutí konečném. Závazná stanoviska „*sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti*“. Podle rozsudku NSS ze dne 22. 1. 2021, č. j. 1 As 161/2019-56, č. 4157/2021 Sb. NSS, tyto dílčí závěry dopadají i na stanoviska vydávaná dotčenými orgány pro účely pořízení územně plánovací dokumentace (resp. jiných opatření obecné povahy). Jakkoliv se nejedná o závazná stanoviska ve smyslu § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, jde také o závazné podklady pro vydání úkonu správního orgánu, teprve jímž je zasahováno do právní sféry adresátů. Proto i stanoviska podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona podléhají soudnímu přezkumu až v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (srov. např. rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62, či rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 2. 2015, č. j. 79 A 6/2014-193).
8. Napadená stanoviska nejsou částí změny č. 3 územního plánu. Stanoviska podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona obdobně jako závazná stanoviska tedy představují samostatné podmiňující akty, byť vůči adresátovi působí až prostřednictvím finálního aktu a až spolu s ním nabývají vlastností správního aktu (srov. Staša, J. In: Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 231). Jestliže tak stanoviska podle

§ 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona jsou schopna vyvolat právní účinky až prostřednictvím finálního aktu (územního plánu či jiného opatření obecné povahy vydaného podle stavebního zákona), nemohou samostatně adresáta zkrátit na jeho právech a jakkoliv se projevit v jeho právní sféře.

9. Soud proto uzavírá, že napadená stanoviska nejsou opatřeními obecné povahy (ani jeho částí) ani rozhodnutími. Ztotožňuje se i s názorem, že napadená stanoviska nejsou ani nezákonným zásahem (srov. usnesení zdejšího soudu ze dne 22. 9. 2022, č. j. 43 A 70/2022-23). Vzhledem k jednoznačně vyjádřené vůli navrhovatele, který brojí proti napadeným stanoviskům, jejichž zrušení se svým návrhem domáhá, a zároveň k tomu, že ta nejsou přímo samostatně žalovatelná, neboť nijak nezasahují do právní sféry navrhovatele (tj. v jejich přímém důsledku není jeho právní sféra jakkoliv dotčena), jedná se o návrh, který je neprojednatelný. Napadená stanoviska nemohou být vzhledem ke své povaze zjevně a nepochybně nikdy opatřeními obecné povahy, přičemž o tomto závěru neexistuje jakákoliv rozumná pochybnost. Tento nedostatek je přitom neodstranitelný.
10. Soud proto žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 101a odst. 1 odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160). Závěr o neprojednatelnosti návrhu by soud učinil i v případě, pokud by jej posoudil jako žalobu proti rozhodnutí, neboť ta by byla podle § 68 písm. e) ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s. nepřípustná.
11. Vzhledem k uvedeným úvahám a jednoznačně vyslovenému postoji navrhovatele soud navrhovatele nevyzýval k úpravě návrhu tak, aby jeho předmětem byl přezkum změny č. 3 územního plánu, ale rozhodl o odmítnutí návrhu. V této souvislosti musí soud mírně korigovat závěry uvedené v jeho usnesení č. j. 43 A 70/2022-23, podle kterého bude mít žalobce v nyní projednávané věci možnost brojit i proti napadeným stanoviskům. Navrhovatel totiž posuzovaným návrhem záměrně nemíří proti změně č. 3 územního plánu, v kterémžto řízení by incidenční posouzení zákonnosti napadených stanovisek teoreticky připadalo do úvahy.
12. K soudnímu přezkumu stanovisek podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona NSS ve výše zmíněném rozsudku č. j. 2 Ao 2/2008-62 uvedl: „*Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy Nejvyšší správní soud posuzuje jeho soulad se zákonem, a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). [...] V rámci posuzování toho, zda je opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem, se pak Nejvyšší správní soud zabývá i správností stanoviska dotčeného orgánu. [...] Stanoviska tak skutečně nemohou být samostatným předmětem přezkumu proto, že by sama byla považována za opatření obecné povahy – v tom lze odpůrci přisvědčit. Jsou však součástí procesu, v němž je zpracováván a přijímán územní plán, který opatřeními obecné povahy nepochybně je a vychází z nich. Jsou tedy soudem zkoumána jako závazné podklady opatření obecné povahy, jimž zákon upřel jinou možnost přezkumu.*“
13. Soud však na tomto místě považuje za nezbytné doplnit, že případný přezkum napadených stanovisek v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (změny č. 3 územního plánu) nebo jeho části je představitelný pouze za té podmínky, že by navrhovatel požadoval přezkum a zrušení příslušného opatření obecné povahy v ploše, která byla změnou na jejich základě regulována (toho si je ostatně navrhovatel sám vědom). Pokud však změna č. 3 územního plánu ve výsledku nevedla ke změně regulace dotčeného

pozemku (tento pozemek není změnou č. 3 nijak regulován), není ani v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (incidenční) přezkum napadených stanovisek možný. To je patrné již jen z toho, že zrušení změny č. 3 by se v právní sféře navrhovatele (pokud jde o napadený pozemek) nijak neprojevalo.

14. Správní soudnictví slouží primárně k ochraně veřejných subjektivních práv, nikoliv k ochraně objektivního práva. Soudní řád správní je „svojí povahou ‚obránnou‘ normou. Není normou ‚kontrolní‘, která by umožňovala komukoliv iniciovat, prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví, kontrolu jakéhokoli úkonu veřejné správy. Má pouze zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob.“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS). Zákonnost rozhodnutí správního orgánu, opatření obecné povahy či jiného (formalizovaného či neformalizovaného) zásahu může správní soud zásadně přezkoumat na základě kvalifikovaného návrhu toho, kdo tvrdí, že do jeho veřejných subjektivních práv bylo správním aktem či jiným zásahem zasazeno. Tam, kde nedochází k zásahu do právní sféry jednotlivce, ale zákon soudní ochranu nenabízí.
15. V této souvislosti soud upozorňuje na to, že z textu posuzovaného návrhu vyplývá, že dotčený pozemek nebyl podle navrhovatele změnou č. 3 územního plánu regulován v důsledku napadených stanovisek. Avšak i v případě, že by stanoviska byla kladná, mohla se odpůrkyně rozhodnout dotčený pozemek neregulovat i z jiných důvodů včetně těch, které spadají do rámce její politické diskrece. Za této situace tak chybí, respektive je významně narušen příčinný vztah mezi napadenými stanovisky a navrhovatelem označeným nežádoucím stavem (absence regulace dotčeného pozemku ve změně č. 3 územního plánu umožňující výstavbu autobazaru a parkoviště).
16. Nad rámec nezbytného odůvodnění soud pro úplnost uvádí, že zvažoval, zda možnost, kterou by se mohl žalobce domoci soudního přezkumu nezařazení změny režimu dotčeného pozemku umožňující výstavbu autoservisu s parkovištěm, nepředstavuje cesta vytyčená rozšířeným senátem NSS ve vztahu k řízení o odstranění stavby. Podle rozšířeného senátu NSS ten, kdo tvrdí, že je dotčen na svém hmotném právu faktickou nečinností stavebního úřadu, který v rozporu se zákonem nezahájil řízení o odstranění nepovolené stavby, se může bránit proti takové faktické nečinnosti správního orgánu žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, přičemž vyhoví-li soud takové žalobě, určí, že nezahájení řízení z moci úřední je nezákonným zásahem, a současně přikáže stavebnímu úřadu zahájit řízení o odstranění stavby (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS). Podle soudu však užití analogického postupu brání v případě žalobce skutečnost, že by žalobce musel tvrdit a správní soud by následně musel shledat, že nezařazením žalobcem požadované regulace ve změně územního plánu došlo k porušení zákona. V případech, v nichž ani potenciálně nemůže dojít k porušení zákona, nelze shledat porušení veřejných subjektivních práv (zásah do právní sféry jednotlivce), a možnost soudní ochrany zde proto nemá místo. Kromě toho judikatura připustila soudní ochranu proti neaktivitě při přijetí abstraktního aktu pouze výjimečně (srov. rozsudky NSS ze dne 29. 10. 2014, č. j. 2 As 127/2014-32, č. 3180/2015 Sb. NSS, týkající se nevydání akčního plánu obsahujícího přehled krátkodobých opatření pro oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší nebo ze dne 21. 6. 2018, č. j. 2 As 132/2016-86, považující za nezákonný zásah nevydání regulačního plánu za situace, kdy byl správní orgán s ohledem na nepřiměřeně dlouhé trvání stavební uzávěry

povinen jej vydat). Ve vztahu k územnímu plánování naopak NSS uvedl, že nevydáním změny územního plánu nevzniká vlastníku pozemku veřejné subjektivní právo na změnu územního plánu, kterého by se mohl domáhat žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 1. 2018, č. j. 10 As 322/2016-58). Nedochozí-li aktem územního plánování k přímé regulaci určitých pozemků, nemůže se jejich vlastník domáhat před soudem jeho zrušení, neboť neexistuje subjektivní právo na vymezení funkčního využití nebo konkrétní záměr v územně plánovací dokumentaci (srov. usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 8. 7. 2020, č. j. 43 A 74/2019-137). Také z těchto důvodů nelze s určitostí tvrdit, že by se žalobce mohl soudní cestou domoci (ať již přímo či nepřímo) jím požadované změny územně plánovací regulace dotčeného pozemku.

17. O náhradě nákladů řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 3 věty první s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť žaloba byla odmítnuta.

Poučení:

Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 24. listopadu 2022

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu