



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Tomáše Langáška a Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **Mgr. V. J.**, zastoupený Mgr. Davidem Macháčkem, advokátem, sídlem T. G. Masaryka 108, Kladno, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, sídlem Zborovská 11, Praha 5, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 8. 2021, č. j. 102177/2021/KUSK, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 23. 5. 2022, č. j. 55 A 62/2021-23,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalovaného **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 žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 3 400 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Davida Macháčka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Městský úřad Beroun (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 18. 5. 2021, č. j. MBE/29364/2021/VYST-UrK, zamítl žalobcovu žádost o vydání společného povolení na stavbu „*Stavební úpravy spojené se změnou v užívání č. p. 174 Karlštejn (Rekonstrukce č. p. 174 - Hotel)*“ spočívající v rekonstrukci objektu a změně účelu užívání z dosavadní restaurace, cukrárny a prodejny nově na ubytování hotelového typu (penzion), kavárnu a restauraci rychlého občerstvení, neboť žalobce nedoložil kladné závazné stanovisko dotčeného orgánu územního plánování. Proti tomuto rozhodnutí se žalobce bránil odvoláním, v němž brojil

proti důvodům vydání nesouhlasného závazného stanoviska orgánu územního plánování, a sice proti nesplnění podmínek územního plánu městyse Karlštejn, konkrétně proti požadavku na zajištění parkovacích míst na vlastních pozemcích. Žalobce zdůraznil, že dotčený objekt byl v minulosti zkolaudován jako cukrárna a restaurace pro celkem 44 osob a prodejna pro 23 osob. Namítal, že není důvod zřizovat nová parkovací místa, pokud nemovitost užívaná ke stávajícímu účelu vyžaduje deset parkovacích míst (povolených), zatímco navrhovaný záměr pouze šest. Žalobce upozornil, že u rekonstruovaných objektů se nutnost zajištění nových míst odvíjí od rozdílu počtu míst pro stávající a navrhovaný záměr. Realizací záměru dojde ke snížení počtu požadovaných parkovacích míst z dosavadních deseti na šest. Na pozemku ve vlastnictví žalobce je využíváno jedno místo, druhé místo se na jeho pozemku nachází přibližně ze 75 % (zbývající část zasahuje do přístupové cesty k hradu Karlštejn v majetku České republiky - Národního památkového ústavu), přičemž zbývající potřeba parkovacích míst bude zajištěna využitím veřejných parkovišť městyse Karlštejn. K tomu žalobce doplnil, že využití veřejných parkovišť je v lokalitě jediným možným řešením, stejným způsobem řeší situaci také ostatní provozovny v nejbližším okolí, neboť dotčená nemovitost se nachází na přístupové cestě k hradu Karlštejn, kde je vjezd vozidel omezen dopravním značením i samotným profilem komunikace. Žalobce dále poukázal na skutečnost, že má uzavřenu nájemní smlouvu s Lesy České republiky, a.s. o dlouhodobém pronájmu šesti parkovacích míst na pozemku v docházkové vzdálenosti, konkrétně od 1. 1. 2021 do 31. 12. 2025, s možností jejího dalšího prodloužení, čímž podmínku zajištění parkování splnil. Žalobce v odvolání rovněž popsal, že v rámci přípravy byla zpracována projektová dokumentace, dle které měla být parkovací plocha zřízena také na místě stávající opěrné terasy přímo u dotčeného objektu, toto řešení však bylo striktně zamítnuto z důvodu ochrany národní kulturní památky. Při výkladu územního plánu nebyl dle žalobce zohledněn ani § 5 odst. 2 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, neboť vybudování parkovacích míst brání ochranná opatření zaměřená na ochranu významné národní kulturní památky. Žalobce namítal, že dotčená nemovitost je ve velmi špatném stavu, jeho snahy o řešení stavebními úpravami a rekonstrukcí však není možné realizovat s ohledem na přístup správních orgánů. S touto situací, se kterou se potýkají rovněž ostatní vlastníci nemovitostí v téže lokalitě, dle žalobce souvisí vypuštění podmínky zřízení parkovacích míst na vlastním pozemku pro tuto oblast v návrhu nového územního plánu (projednávaného v době podání odvolání).

[2] Žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. Vzhledem k tomu, že žalobcovo odvolání směřovalo proti obsahu nesouhlasného závazného stanoviska orgánu územního plánování (ze dne 18. 8. 2020, č. j. MBE/42842/2020/ÚPRR-JoŠ), obrátil se na Krajský úřad Středočeského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu (v postavení nadřízeného orgánu územního plánování) k potvrzení nebo změně závazného stanoviska. Závazné stanovisko bylo potvrzeno stanoviskem nadřízeného orgánu územního plánování ze dne 28. 6. 2021, č. j. 081221/2021/ KUSK. V odůvodnění stanoviska nadřízený orgán územního plánování konstatoval, že součástí záměru jsou stavební úpravy historického objektu spojené se změnou jeho užívání na hotel s kavárnou. Záměr je podle územního plánu umístován v ploše SM. 1 – Smíšené místní využití území v podhradí, u níž patří mezi přijatelné způsoby využití mimo jiné ubytovací zařízení (penziony) se zajištěným parkováním hostů na vlastním pozemku. Nadřízený orgán územního plánování dospěl k závěru, že tato podmínka znemožňuje přípustnost záměru, přičemž územní plán

pokračování

neupravuje možnost udělit výjimku ani vyloučit jím stanovené regulativy. Nesouhlasil-li žalobce s podmínkou zajištění parkování na vlastním pozemku, mohl požádat o změnu územně plánovací dokumentace, na kterou ovšem není právní nárok. Námitku týkající se projednávání nového územního plánu nepovažoval dotčený orgán státní správy za relevantní. Žalovaný v rozhodnutí o odvolání vycházel z potvrzujícího závazného stanoviska dotčeného orgánu, jímž byl vázán. Konstatoval, že dotčený záměr nesplňuje podmínku zajištění parkování hostů na vlastním pozemku, a tedy není v souladu s územně plánovací dokumentací. Dle názoru žalovaného nemohlo být zohledněno ani případné vypuštění této podmínky v nově projednávaném územním plánu.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, které Krajský soud v Praze rozsudkem označeným v záhlaví vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud přisvědčil žalobní námitce, že se žalovaný v odůvodnění rozhodnutí nevypořádal s námitkami žalobce vznesenými v odvolání, rozhodnutí žalovaného tedy posoudil jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Krajský soud poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle které je nezbytné, aby obsah závazného stanoviska v zásadě odpovídal požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí, a dle které potvrzující závazné stanovisko musí přezkoumatelným způsobem reagovat na odvolací námitky směřující proti závaznému stanovisku. Jinak se i žalovaný vystavuje riziku, že rozhodnutí odvolacího orgánu bude zrušeno pro nepřezkoumatelnost. Dle krajského soudu žalovaný (v postavení nadřízeného orgánu územního plánování) v potvrzujícím závazném stanovisku vůbec nereagoval na žalobcovy námitky. Za dostatečné a přezkoumatelné odůvodnění krajský soud nepovažoval konstatování žalovaného, že vycházel z přesného znění územního plánu. Krajský soud dospěl k závěru, že se žalovaný nevypořádal zejména s odvolací námitkou, že stavebním záměrem žalobce nedochází k navýšení parkovací kapacity, tedy nevzniká potřeba zřízení nových parkovacích míst, naopak dojde ke snížení počtu parkovacích míst než při dosavadním způsobu využití nemovitosti (z aktuálních deseti na šest), pro která má žalobce zajištěno a povoleno parkování na veřejných parkovacích plochách městyse Karlštejn. Žalovaný tedy neuvedl, z jakého důvodu je třeba trvat na zajištění nových parkovacích míst na vlastním pozemku i v případě, že změna účelu stavby požadavek na počet parkovacích míst nenavýšuje, ale naopak snižuje. Dle krajského soudu žalovaný nereagoval ani na námitku, že má žalobce nově zajištěno šest parkovacích míst v docházkové vzdálenosti na pronajatém pozemku, včetně zdůvodnění, proč tento pozemek nelze považovat za „vlastní“. Krajský soud v této souvislosti žalovanému vytkl, že v odůvodnění rozhodnutí nevyložil, co se v kontextu stávajícího znění územního plánu rozumí „vlastním“ pozemkem, a proč nelze žalobcem zajištěný způsob parkování považovat za souladný s územním plánem. Dle krajského soudu žalovaný měl ozřejmit úvahy, jimiž byl veden při výkladu územního plánu a regulativu stanoveného pro plochu SM. 1, tedy měl zohlednit smysl a účel podmínky pro ubytovací zařízení v kontextu regulativů dané plochy a územního plánu jako celku, včetně toho, zda bylo možné při výkladu zohlednit specifické poměry v území, dosavadní správní praxi či § 5 odst. 2 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[4] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že je jím vydané rozhodnutí o odvolání

nepřezkoumatelné. Dle stěžovatele je z odůvodnění rozhodnutí patrný zásadní důvod, který vedl k zamítnutí žalobcovy odvolání, soudem vytýkané nedostatky jsou dle jeho názoru pouze formální. Stěžovatel se domníval, že text územního plánu je jednoznačný. Žalobce byl se sporným regulativem obeznámen, odmítá se jím však řídit. Argumentaci snížením počtu parkovacích stání oproti dosavadnímu stavu stěžovatel považoval za zástupný problém, neboť předchozí povolení bylo vydáno před účinností územně plánovací dokumentace, která spornou podmínku zajištění parkování na vlastním pozemku stanovila. Rozpor záměru s územním plánem městyse Karlštejn byl také důvodem, proč dle stěžovatele nemohla být pro posouzení přípustnosti záměru zohledněna příslušná ustanovení vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby. Stěžovatel se domníval, že se žalobci dostalo dostatečné odpovědi na jeho odvolací námitky. Rozhodnutí o odvolání, které vycházelo ze závazného stanoviska, jímž byl stěžovatel vázán, tedy není nepřezkoumatelné. V závěru kasační stížnosti stěžovatel citoval také z nálezů Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19, dle kterého je rozhodování o rozvoji spravovaného území základním právem obce a výkonem práva na územní samosprávu.

[5] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na závěry krajského soudu, s nimiž se ztotožnil, a navrhl kasační stížnost zamítnout. Upozornil, že stěžovatel se podanou kasační stížností pokouší zhojit vadu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o odvolání, kterou však nelze dohánět a napravovat až v soudním řízení. Žalobce rovněž vyjádřil pochybnost nad možnou nepodjatostí stěžovatele tím, že již v kasační stížnosti předjímá výsledek dalšího správního řízení.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[7] Mezi účastníky je nesporné, že žalobce podal žádost o vydání společného povolení stavby spočívající v rekonstrukci a změně užívání objektu č. p. 174, přičemž z projektové dokumentace vyplynulo, že pro záměr je třeba zajistit šest parkovacích míst. Dle stávajícího stavu jsou na žalobcově pozemku využívána dvě parkovací místa, z nichž jedno se nachází před jihozápadním štítem předního domu a je vhodné pro zásobování, druhé se ze 75 % nachází na pozemku ve vlastnictví žalobce a zbylou plochou zasahuje do přístupové cesty k hradu ve vlastnictví státu. Mezi účastníky řízení rovněž není sporné, že dotčený záměr se nachází v ploše SM. 1 – Smíšené místní využití území v podhradí, vymezené územním plánem obce Karlštejn (schváleným dne 6. 10. 2005, ve znění změny č. 1, která nabyla účinnosti dne 7. 2. 2009). Není ani sporné, že územní plán stanoví jako přípustné využití této plochy ubytovací zařízení (penziony) se zajištěním parkování hostů na vlastním pozemku.

[8] Dotčený orgán územního plánování v závazném stanovisku ze dne 18. 8. 2020, č. j. MBE/42842/2020/ÚPRR-Još, vyslovil, že záměr žalobce je nepřipustný. V odůvodnění konstatoval nesoulad záměru s územním plánem, který u záměru ubytovacího zařízení vyžaduje zajištění parkování pro hosty na vlastním pozemku. Záměr dle dotčeného orgánu územního plánování uvedenou podmínku nenaplnil, ubytování hotelových hostů bez možnosti parkování u ubytovacího zařízení či v jeho docházkové vzdálenosti dle jeho názoru nerozvíjí kvalitu rekreace a cestovního ruchu.

pokračování

[9] Vzhledem k tomu, že žalobcovo odvolání proti zamítavému rozhodnutí stavebního úřadu směřovalo co do svého obsahu proti závaznému stanovisku dotčeného orgánu územního plánování, podle § 149 odst. 7 věty první správního řádu 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*. V souladu s citovaným ustanovením zákona stěžovatel v souzené věci postupoval a vyžádal si na nadřízeném orgánu územního plánování potvrzení nebo změnu závazného stanoviska. Nadřízený orgán územního plánování závazné stanovisko potvrdil, stěžovatel poté odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí stavebního úřadu o zamítnutí povolení potvrdil.

[10] Krajský soud v napadeném rozsudku správně vycházel z toho, že „úkon, kterým nadřízený orgán dotčeného orgánu postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu z roku 2004 v rámci odvolacího řízení potvrdí nebo změní závazné stanovisko dotčeného orgánu, je z hlediska obsahu i formy opět závazným stanoviskem“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 As 241/2014-30, č. 3214/2015 Sb. NSS, nebo rozsudky ze dne 11. 2. 2019, č. j. 5 As 282/2016-21, a ze dne 11. 5. 2021, č. j. 1 As 32/2021-64). S ohledem na závaznost stanoviska dotčeného orgánu pro výrokovou část rozhodnutí ve věci samé je pak nezbytné, aby obsah závazného stanoviska v zásadě odpovídal požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí (viz již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, č. 2381/2011 Sb. NSS).

[11] Podle § 149 odst. 2 správního řádu závazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání, a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. Potvrzující závazné stanovisko musí přezkoumatelným způsobem reagovat na odvolací námitky směřující proti potvrzovanému závaznému stanovisku.

[12] V návaznosti na výše uvedené je tedy třeba, aby „revizní“ závazné stanovisko nadřízeného dotčeného orgánu obsahovalo vyličení odvolacích námitek vztahujících se k revidovanému závaznému stanovisku, dále hodnocení důvodnosti těchto námitek a přdestření úvah, které nadřízený dotčený orgán k takovému hodnocení důvodnosti vedly (shodně viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2017, č. j. 2 As 230/2016-65, ze dne 4. 9. 2019, č. j. 9 As 140/2019-22, nebo již výše označený rozsudek č. j. 1 As 32/2021-64).

[13] V projednávané věci se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s hodnocením a závěry krajského soudu, že se nadřízený dotčený orgán územního plánování v potvrzujícím závazném stanovisku nevypořádal s námitkami žalobce týkajícími se snížení počtu parkovacích stání a zajištění parkování na pronajaté ploše, přičemž vypořádání těchto námitek neobsahuje ani žalobou napadené rozhodnutí stěžovatele. Toto pochybení nemůže být dodatečně zhojeno až prostřednictvím odůvodnění kasační stížnosti, ve které teprve stěžovatel popisuje, jakými úvahami byl veden při posuzování důvodnosti námitek (shodně

k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2014, č. j. 4 As 19/2014-35, nebo obdobně rozsudek ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71).

[14] Přisvědčit nelze ani tvrzení stěžovatele, že se v případě žalobcových námitek jednalo toliko o námitky formální či zástupné, které v kontextu hlavního důvodu vedoucího k potvrzení závazného stanoviska nebylo nutné vůbec vypořádávat. Argumentace, o kterou se opírá „revizní“ stanovisko nadřízeného dotčeného orgánu územního plánování, se ve své podstatě shoduje s odůvodněním obsaženým v závazném stanovisku vydaném v řízení v prvním stupni. Právě s jeho obsahem však byla v žalobcově odvolání vedena podrobná polemika a proti jeho obsahu směřovaly veškeré žalobcovy námitky, jejichž vypořádání není zřejmé z odůvodnění potvrzujícího závazného stanoviska ani z rozhodnutí stěžovatele o odvolání. Z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu nicméně musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné či nesprávné a jakými úvahami byl při jejich posuzování a hodnocení veden.

[15] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem do té míry, že z jeho rozhodnutí je možno dovodit hlavní důvod, o který se rozhodnutí opírá. To však nic nemění na skutečnosti, že žalobcovy odvolací námitky, které nelze považovat za předčasné (jak poukazuje stěžovatel), zůstaly věcně nevypořádány. Krajský soud proto nepochybil v závěru, že rozhodnutí stěžovatele (vydané v návaznosti na neodůvodněné závazné stanovisko) je zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, neboť z něj není patrné, jak se stěžovatel v odůvodnění vypořádal s žalobcem uplatněnými námitkami. V rozhodnutí není přezkoumatelným způsobem uvedeno, z jakých konkrétních důvodů stěžovatel žalobcovým odvolacím námitkám nepřisvědčil, jakými úvahami byl ve svém rozhodování veden a které důvody jej vedly k vyslovení závěrů obsažených ve výsledném rozhodnutí (již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84). Stěžovatel vůbec nereagoval na argumentaci předestřenou žalobcem, zda a případně z jakého důvodu je třeba trvat na zajištění nových parkovacích míst na vlastním pozemku i v případě, kdy změna účelu stavby požadavky na počet parkovacích míst nenavýšuje, ale naopak snižuje; a nevypořádal se ani s námitkou, že žalobce má zajištěno šest parkovacích míst v docházkové vzdálenosti na pronajatém pozemku. V tomto kontextu bylo povinností stěžovatele (resp. dotčeného orgánu územního plánování) vyložit, co se rozumí zajištěním parkování na „vlastním“ pozemku tak, aby tento výklad mohl být následně podroben věcnému soudnímu přezkumu, a sice při zohlednění smyslu a účelu územním plánem stanovené sporné podmínky, jakož i specifických poměrů v dotčeném území.

[16] Ke stěžovatelově námitce poukazující na nemožnost rozhodnout jiným způsobem Nejvyšší správní soud znovu opakuje, že aniž by v daném případě mohl předjímat správnost tvrzení o nemožnosti rozhodnout ve věci jiným způsobem, bylo povinností stěžovatele řádně odůvodnit jím vydané rozhodnutí o odvolání a přezkoumatelně vyložit podmínku stanovenou územním plánem spočívající v zajištění parkování na „vlastním“ pozemku.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Na základě výše uvedených skutečností tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[18] O nákladech účastníků řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný (stěžovatel) neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., aplikovaného na základě § 120 s. ř. s., má úspěšný žalobce právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti stěžovateli, který ve věci úspěch neměl.

[19] Žalobce podal prostřednictvím svého zástupce vyjádření ke kasační stížnosti. Podání vyjádření představuje úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Odměna za jeden úkon právní služby činí podle § 7 bodu 5, aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, částku ve výši 3 100 Kč a podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu je třeba k ní přičíst 300 Kč jako náhradu hotových výdajů. Zástupce žalobce není plátcem DPH, žalobci tedy byla přiznána náhrada nákladů řízení spočívající v odměně a hotových výdajích advokáta v celkové výši 3 400 Kč. K zaplacení této částky byla stěžovateli stanovena přiměřená lhůta v délce jednoho měsíce.

[20] Vzhledem k tomu, že totožný zástupce zastupoval žalobce již v řízení o žalobě před krajským soudem, Nejvyšší správní soud nepřiznal náhradu nákladů za úkon spočívající v převzetí věci a přípravě zastoupení. Tento úkon nepovažoval za důvodně vynaložený, neboť zástupce byl s věcí již podrobně obeznámen z řízení před krajským soudem.

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

V Brně dne 17. května 2023

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu