



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci navrhovatele: **M. S.**, zast. Mgr. Pavlem Kosařem, advokátem se sídlem Francouzská 299/98, Praha, proti odpůrkyni: **obec Postřižín**, se sídlem Pražská 42, Postřižín, o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 24. 11. 2022, č. j. 54 A 65/2022-22,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Odpůrkyni **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného usnesení Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), kterým byl odmítnut návrh stěžovatele označený jako „*návrh na zrušení části opatření obecné povahy*“ ve smyslu § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[2] Tímto návrhem stěžovatel brojil proti změně č. 3 územního plánu obce Postřižín (dále jen „ÚP Postřižín“) vydané zastupitelstvem obce ve formě opatření obecné povahy, resp. proti stanoviskům vydaným dotčeným orgánem státní správy podle § 4 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, při pořizování zmíněné změny územního plánu – konkrétně se jednalo o stanoviska Městského úřadu Kralupy nad Vltavou, odboru životního prostředí, ze dne 26. 2. 2018, č. j. MUKV 7111/2018 OŽP, a ze dne 8. 10. 2019, č. j. MUKV 68270/2019 OŽP, jak je zřejmé z obsahu návrhu, včetně jeho petitu.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[3] Podstatou návrhu stěžovatele nebylo zrušení samotné změny č. 3 ÚP Postřižín, nýbrž zrušení výše uvedených stanovisek dotčeného orgánu, neboť právě v jejich důsledku bylo z návrhu změny č. 3 ÚP Postřižín vypuštěno vymezení nové zastavitelné plochy Z3/24 pro občanské vybavení (zařízení malá a střední) za účelem možnosti výstavby autoservisu s parkovištěm na pozemku p. č. X, k. ú. P., který je ve vlastnictví stěžovatele.

[4] Tato stanoviska ovšem nejsou samostatně soudně přezkoumatelná ve smyslu § 65 s. ř. s., protože sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti, jakkoli je jejich obsah pro územní plán závazný [§ 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona]; srov. zejména rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS. Tento rozsudek se sice týkal závazných stanovisek vydávaných pro účely správního řízení ve smyslu § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), avšak v něm přijaté závěry podle názoru krajského soudu dopadají i na stanoviska vydávaná dotčenými orgány pro účely pořízení územně plánovací dokumentace, jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 1. 2021, č. j. 1 As 161/2019-56, č. 4157/2021 Sb. NSS s tím, že „...i stanoviska podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona proto podléhají soudnímu přezkumu až v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu 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, aprobovaný rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2015, č. j. 4 As 81/2015 - 120)“ (bod [31]).

[5] Vzhledem k jednoznačné vůli stěžovatele, jenž se domáhal zrušení zmíněných stanovisek Městského úřadu Kralupy nad Vltavou, která nejsou samostatně přezkoumatelná a nejsou zjevně ani opatřeními obecné povahy (anebo jeho částmi) či rozhodnutími, dospěl krajský soud k závěru o neodstranitelném nedostatku podmínek řízení, a proto podle § 46 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 101a odst. 1 s. ř. s. návrh stěžovatele odmítl. Dodal přitom, že stejně tak by návrh odmítl i v případě, pokud by ho posoudil jako žalobu proti rozhodnutí, neboť taková žaloba by byla nepřipustná [§ 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s.).

[6] Závěrem krajský soud ještě mírně korigoval odůvodnění svého usnesení ze dne 22. 9. 2022, č. j. 43 A 70/2022-23; tímto usnesením odmítl stěžovatelovu žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, který měl spočívat právě ve vydání stanovisek Městského úřadu Kralupy nad Vltavou. K nim mj. krajský soud poznamenal, že je lze napadnout v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. To podle krajského soudu stále platí, avšak pouze za té podmínky, že by stěžovatel požadoval přezkum a zrušení změny č. 3 ÚP Postřižín, která by ve výsledku vedla ke změně regulace jeho pozemku. Tak tomu v projednávaném případě není, a tudíž není ani možný soudní přezkum napadených stanovisek v řízení o návrhu na zrušení změny č. 3 ÚP Postřižín – ostatně zrušení této změny nebo její části by se v právní sféře stěžovatele, jde-li o jeho pozemek p. č. X, k. ú. P., nijak neprojevalo. Pozemek stěžovatele totiž touto změnou územního plánu nijak regulován nebyl (viz výše).

III. Kasační stížnost

[7] Proti usnesení krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost. V ní nejprve shrnul skutkový stav věci s tím, že v důsledku stanovisek dotčeného orgánu nakonec nebyla součástí změny č. 3 ÚP Postřižín původně navržená a zamýšlená změna regulace pozemku stěžovatele (p. č. X, k. ú. P.), která by mu na tomto pozemku umožnila výstavbu autoservisu s parkovištěm.

pokračování

[8] Vzhledem k tomu, že stanoviska dotčeného orgánu měl stěžovatel za nesprávná a nezákonná, což se podle jeho názoru promítlo do výsledného obsahu změny č. 3 ÚP Postřižín, podal stěžovatel ke krajskému soudu návrh na zrušení této změny, čímž se domáhal soudního přezkumu stanovisek dotčeného orgánu a jejich zrušení. Stěžovatel si je vědom toho, že stanoviska jako taková opatřením obecné povahy nejsou, nicméně nelze tvrdit, že jsou vyloučena ze soudního přezkumu – přezkum stanovisek dotčených orgánů dle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona je vyhrazen pro řízení o zrušení opatření obecné povahy; viz rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2019, č. j. 1 As 224/2018-62).

[9] Podle stěžovatele tedy měl být jeho návrh na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 3 ÚP Postřižín – projednán a věcně posouzen, nikoli odmítnut, jako to učinil krajský soud. Se závěry krajského soudu, dle kterého daná stanoviska stěžovatele nemohou nijak zkrátit na právech, stěžovatel nesouhlasí a kategoricky odmítá, že se neprojevila v jeho právní sféře. V této souvislosti stěžovatel připomněl, že jako vlastník pozemku p. č. X, k. ú. P., měl a stále má značný zájem na změně jeho funkčního využití, jak byla obsažena v návrhu změny č. 3 ÚP Postřižín, a stejně tak má na změně zájem samotná obec Postřižín (odpůrkyně); ta také se změnou funkčního využití pozemku souhlasila, avšak v důsledku stanovisek dotčeného orgánu, která jsou závazná, od ní nakonec ustoupila. Právě to zasáhlo do právní sféry stěžovatele a jeho legitimního očekávání, a proto považuje napadené usnesení krajského soudu za nezákonné, jakož i za překvapivé (a to i v kontextu odůvodnění usnesení ze dne 22. 9. 2022, č. j. 43 A 70/2022-23, v němž naopak krajský soud přezkum předmětných stanovisek v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části připustil). Závěrem kasační stížnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil zpět k dalšímu řízení.

[10] Odpůrkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného usnesení krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem § 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Podstatou věci je otázka zákonnosti usnesení krajského soudu o odmítnutí návrhu stěžovatele, který se (zprostředkovaně) v rámci návrhu na zrušení opatření obecné povahy, konkrétně změny č. 3 ÚP Postřižín, domáhal soudního přezkumu stanovisek dotčeného orgánu státní správy podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, který stanoví: „*Orgány územního plánování a stavební úřady postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů nebo tohoto zákona. Dotčené orgány vydávají*

- b) *stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jejichž obsah je závazný pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy podle tohoto zákona.*

Pro obsah stanoviska se použije § 149 odst. 2 správního řádu obdobně“ (důraz přidán NSS).

[14] V tomto případě při pořizování změny č. 3 ÚP Postřižín, v jejímž návrhu byla vymezena i nová zastavitelná plocha Z3/24 (na pozemku stěžovatele za účelem možnosti výstavby autoservisu), vydal kromě jiných dotčených orgánů své stanovisko též Městský úřad Kralupy nad Vltavou, odbor životního prostředí, a to jako orgán ochrany přírody, resp. vodoprávní úřad – viz blíže stanovisko ze dne 8. 10. 2019, č. j. MUKV 68270/2019 OŽP, ve kterém městský úřad trval na svém nesouhlasu s vymezením plochy Z3/24 a jejím zařazením do územního plánu jednak z důvodu záboru volné krajiny a narušení krajinného rázu, jednak z důvodu vysokého rizika znečištění povrchových a podzemních vod, k němuž výslovně odkázal na své předchozí stanovisko ze dne 26. 2. 2018, č. j. MUKV 7111/2018 OŽP.

[15] Následně, s ohledem na tato negativní stanoviska, jejichž obsah byl pro pořizovatele územního plánu (Městský úřad Kralupy nad Vltavou, odbor výstavby a územního plánování) závazný, bylo z podnětu obce Postřižín iniciováno dohodovací řízení dle § 136 odst. 6 správního řádu. Ze stěžovatelem předloženého protokolu Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 27. 12. 2021, č. j. 159991/2021/KUSK, přitom plyne, že došlo k dohodě a vyřešení rozporu v tom smyslu, že (nadřízený orgán dotčeného orgánu státní správy i nadřízený orgán územního plánování) nesouhlasí s vymezením zastavitelné plochy Z3/24 s funkčním využitím „OM – komerční zařízení malá a střední“ a požaduje se tuto plochu z návrhu změny č. 3 ÚP Postřižín vypustit. K tomu také došlo a změna č. 3 ÚP Postřižín byla vydána, aniž by její součástí byla i nově vymezená plocha Z3/24 měnící dosavadní funkční využití pozemku stěžovatele.

[16] Jednoduše řečeno, v návaznosti na negativní stanoviska dotčeného orgánu státní správy, potažmo výsledek dohodovacího řízení dle § 136 odst. 6 správního řádu, nakonec nedošlo ve vztahu k pozemku stěžovatele (p. č. X, k. ú. P.) k žádné nové regulaci – logicky tedy nemohlo dojít ani k žádnému zkrácení stěžovatele či dotčení jeho právní sféry. Ve své podstatě byl vůči pozemku stěžovatele zachován *status quo* (stávající stav). Stěžovatel se proto mylí, tvrdí-li v kasační stížnosti, že se negativní stanoviska Městského úřadu Kralupy nad Vltavou promítla do obsahu změny č. 3 ÚP Postřižín, pročez podal návrh na zrušení této změny s tím, že je třeba přezkoumat právě stanoviska dotčeného orgánu (Městského úřadu Kralupy nad Vltavou, odboru životního prostředí).

[17] Stěžovateli evidentně vlastně vadí, že nedošlo k přijetí změny územního plánu podle jeho původního návrhu, který konvenoval požadavkům stěžovatele a umožňoval mu realizaci předem deklarovaného (stavebního) záměru, a to výstavbu autoservisu s parkovištěm na pozemku p. č. X, k. ú. P. Jako vlastník uvedeného pozemku ovšem stěžovatel pomíjí to, že nemá individuální veřejné subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle svých požadavků; viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, anebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2018, č. j. 10 As 322/2016-58, podle něhož platí, že vlastník pozemků musí respektovat dosavadní územní plán a se svými pozemky smí nakládat pouze v mezích, které mu tento plán stanovuje: „Obec totiž není povinná provést změnu územního plánu, jakmile se

pokračování

objeví subjekt, který by na jejím území chtěl uskutečnit podnikatelský záměr, bez ohledu na to, jak je doposud koncipováno využití jejího území.“ (bod [22]).

[18] Citovaný závěr zjevně ve své kasační argumentaci stěžovatel nereflektuje a požaduje poskytnutí soudní ochrany, aniž došlo k jakékoli změně v regulaci jeho pozemku. Jak však již správně vysvětlil krajský soud, v takové situaci stěžovateli soudní ochrana nenáleží, neboť samotná změna č. 3 ÚP Postřižín, ani stanoviska Městského úřadu Kralupy nad Vltavou, odboru životního prostředí, do jeho postavení nijak nezasáhla – postavení stěžovatele před i po předmětné změně územní plánu je stále stejné; k dotčení právní sféry stěžovatele nedošlo. A nedošlo ani k vydání překvapivého rozhodnutí, jak namítal stěžovatel.

[19] Je pravdou, že krajský soud ve svém usnesení ze dne 22. 9. 2022, č. j. 43 A 70/2022-23, stěžovatele *de facto* odkázal na soudní ochranu v řízení o zrušení opatření obecné povahy. Jak však již správně vysvětlil krajský soud v nyní napadeném usnesení, předpokladem této ochrany a přístupu k soudu je skutečnost, že vydáním územního plánu, resp. jeho změny jako opatření obecné povahy – zde konkrétně změny č. 3 ÚP Postřižín – došlo ke změně regulace v podobě nového zařazení pozemku do některé z ploch podle územního plánu; to ostatně plyne ze shora uvedené relevantní judikatury, jakož i ze stěžovatelem zmíněné věci řešené v rozsudku NSS ze dne 30. 1. 2019, č. j. 1 As 224/2018-62, jejíž podstatou byl nesouhlas vlastníků a spoluvlastníků se zařazením jejich pozemků do plochy smíšené nezastavěného území – přírodní, zemědělské a vodohospodářské v rámci územního plánu Nahořany. V případě pozemku stěžovatele však žádnému novému zařazení jeho pozemku nedošlo, jeho regulace zůstala nezměněna. Nedošlo proto ani k žádnému zásahu do právní sféry stěžovatele, příp. jeho legitimního očekávání, a krajský soud správně a v souladu se zákonem jeho návrh odmítl.

[20] Účelem správního soudnictví je ochrana veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.), nikoli všeobecný dozor nad zákonností výkonu veřejné moci ze strany správních orgánů – v daném případě dotčeného orgánu, jehož negativní stanovisko vydané dle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona nijak nezasáhlo do právní sféry stěžovatele; ten nemá veřejné subjektivní právo na změnu funkčního využití svého pozemku v rámci změny územního plánu. A tvrdí-li stěžovatel, že na změně regulace svého pozemku, potažmo vymezení nové zastavitelné plochy Z3/24, která byla součástí návrhu územního plánu, měl zájem nejen on, ale i samotná obec Postřižín, lze připomenout následující.

[21] Zákon nestanoví, že by výsledek procesu územního plánování, tj. výsledný územní plán, resp. jeho změna musela odpovídat původnímu zadání nebo návrhu (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS, ze dne 20. 6. 2019, č. j. 1 As 28/2019-116, nebo ze dne 12. 1. 2023, č. j. 4 As 239/2020-53). Stěžovatel tedy nemohl mít legitimní očekávání, že součástí vydané změny č. 3 ÚP Postřižín bude i původně plánovaná a v návrhu obsažená změna funkčního využití jeho pozemku. V opačném případě by byla prakticky popřena podstata pořizování a vydání územního plánu jako dynamického procesu, jehož jednotlivé fáze mohou mít a často také mají vliv na výsledný obsah územního plánu.

[22] Pokud jde o zmíněný zájem obce Postřižín na vymezení zastavitelné plochy Z3/24, nutno poznamenat, že je neodmyslitelnou součástí jejího práva na samosprávu, jak bude uplatňovat svoji politickou vůli v oblasti územního rozvoje a koncepce budoucí zástavby. Pro ochranu práva obce na samosprávu je přitom určující čl. 101 odst. 4 Ústavy: „*Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen*

způsobem stanoveným zákonem“. Dohoda o řešení rozporu uzavřená v rámci pořizování územního plánu předvídána a stanovena zákonem je (§ 4 odst. 8 stavebního zákona ve spojení s § 136 odst. 6 správního řádu), nicméně s ohledem na okolnosti konkrétní věci nelze vyloučit, že tato dohoda může představovat zásah do práva obce na samosprávu, a proto její zákonnost lze v praxi napadnout prostřednictvím tzv. zásahové žaloby (§ 82 s. ř. s.); tuto možnost měla i obec Postřižín (v podrobnostech srov. např. rozsudek NSS ze dne 26. 9. 2017, č. j. 6 As 222/2017-26, týkající se zákonnosti zásahu ve formě uzavření dohody o vypořádání rozporu při pořizování územního plánu obce Lednice, nebo rozsudek NSS ze dne 17. 5. 2017, č. j. 6 As 257/2016-55, který se zabýval zákonností zásahu spočívajícího v uzavření dohody o řešení rozporu vzniklého při pořizování změny územního plánu Ostopovice).

V. Závěr a náklady řízení

[23] S ohledem na vše výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal podanou kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou poslední s. ř. s. zamítl.

[24] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Odpůrkyně měla ve věci úspěch, a proto by jí jakožto úspěšnému účastníku řízení příslušelo právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložila. V řízení o kasační stížnosti však odpůrkyni žádné takové náklady nevznikly, proto jí Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 12. června 2023

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu