



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Tomáše Langáška a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **Ing. L. B.**, zastoupeného JUDr. Milanem Štětinou, advokátem, sídlem Jiráskova 614, Česká Lípa, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 5. 2021, č. j. KÚLK 31118/2021 OSŘ, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 14. 7. 2022, č. j. 59 A 53/2021-46,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 14. 7. 2022, č. j. 59 A 53/2021-46, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Městský úřad Česká Lípa (stavební úřad) zamítl dne 1. 2. 2021 podle § 92 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), žádost žalobce o vydání územního rozhodnutí pro umístění čtyř betonových garážových kontejnerů na pozemku p. č. X v k. ú. XA. Odvolání žalobce žalovaný zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

[2] Žalovaný v napadeném rozhodnutí dospěl ve shodě se stavebním úřadem k závěru, že záměr žalobce není v souladu s územním plánem Česká Lípa ani s cíli a úkoly územního plánování. Územní plán obsahuje plochy DP s funkčním využitím pro řadové garáže, kde jsou stavby pro odstavování vozidel regulovány zcela odlišně od plochy BM - bydlení městského nízkopodlažního (RD a BD 1 – 4 NP), v níž se pozemek p. č. XA nachází. Dle žalovaného bylo záměrem tvůrce územního plánu, aby plochy pro hromadné odstavování vozidel v ploše BM vznikaly pouze tam, kde územní plán takovýto záměr jejich znázorněním v grafické části umožňuje. Toto ustanovení územního plánu je dle žalovaného speciální vůči obecnému ustanovení o podmíněné přípustnosti záměrů, které jsou svými

provozními charakteristikami a dopravními nároky průkazně slučitelné s bydlením, které slouží zejména obyvatelům v takto vymezené ploše a jejich výměra nepřesáhne 20 % celkové plochy bydlení, kam by záměr žalobce zdánlivě mohl spadat. Žalovaný zdůraznil, že garáže zahrnuté v územním plánu Česká Lípa do plochy bydlení na samostatných pozemcích jako samostatné stavby byly umístěny a povoleny v letech 1960 až 1990 podle předpisů platných v té době a znázorňují stávající stav území. Pro nové stavební záměry platí regulativy platného územního plánu stanovené pro jednotlivé funkční plochy. Není proto možné odkazovat na řadové garáže již dříve realizované na samostatných pozemcích doplňujících bytovou výstavbu v České Lípě a domáhat se tak umístění čtyř betonových garáží v území určeném územním plánem pro bydlení v rodinném či bytovém domě v lokalitě řadových či samostatných rodinných domů, ve které je odstavování vozidel zajišťováno garážemi řešenými převážně jako součást stavby rodinného domu. Do budoucna ve funkční ploše BM nelze umístit a povolit nové garáže, případně pokud dojde k odstranění některých garáží, pak na jejich místě nelze umístit garáže nové jen s poukazem na to, že tam dříve garáže byly. Územní plán tak vyjádřil zájem obce na postupné přeměně garáží na plochy městského bydlení.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce u Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočky v Liberci, který rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[4] Soud žalovanému vytkl, že v napadeném rozhodnutí vůbec nereagoval na odvolací námitku, že v době platnosti stávajícího územního plánu byla v sousední ulici V., na pozemku p. č. XB, povolena stavba garáže o ploše 93 m² jako stavba hlavní a první stavba na pozemku. Žalobce se na uvedeném případě snažil demonstrovat, že správní orgány postupují v rozporu s § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, dle něhož *správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly*. Bylo povinností žalovaného se k této argumentaci vyjádřit, což však ani implicitně neučinil, a zatížil tak své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti.

[5] Výše uvedená vada nebránila soudu ve vypořádání ostatních žalobních námitek, které shledal nedůvodnými. Podstata sporu spočívala v posouzení, zda je možné žalobcův záměr podřadit pod některý z přípustných způsobů využití plochy BM vymezené v územním plánu. Krajský soud se ztotožnil se závěrem správních orgánů, že pokud územní plán pro plochu BM podmíněně umožnil realizaci objektů pro hromadné parkování a odstavování vozidel pouze tam, kde je to v grafické části územního plánu znázorněno, dal tím najevo, že takové objekty nejsou přípustné jako jiné podmíněně přípustné využití, byť za splnění obecných kritérií. Mezi stranami přitom není sporu o tom, že v grafické části územního plánu pro pozemek p. č. XA nic takového vyznačeno není. Žalobcův záměr jednoznačně spadá pod definici pojmu hromadná garáž, u níž lze podpůrně vycházet z definice obsažené v české státní normě Jednotlivé, řadové a hromadné garáže ČSN 73 6058.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost.

[7] Stěžovatel se neztotožňuje s krajským soudem vytýkaným pochybením. Má za to, že odvolací námitku implicitně vypořádal, a to podrobnou úvahou o rozporu záměru žalobce s územním plánem, což bylo důvodem zamítnutí jeho žádosti. Argument žalobce garáží v sousední ulici V., na pozemku p. č. XB, byl veden v tom směru, že je-li ve stejné

pokračování

ploše podle územního plánu umístěna relativně nová garáž, znamená to, že musí být i záměr žalobce v souladu s územním plánem, a proto je nutno jeho žádosti vyhovět. Proti tomu však stavební úřad a stěžovatel postavili argumentaci, kterou aproboval i krajský soud, že stavba je s územním plánem v rozporu, a tudíž ji povolit nelze. Tuto úvahu považuje stěžovatel za právní názor, v jehož konkurenci odvolací námitky jako celek neobstojí ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, a to včetně námitky ohledně údajně existující stavby garáže ve V. ulici.

[8] Zejména má však stěžovatel za to, že i pokud by námitka zůstala nevypořádána, nemůže mít taková vada vliv na výsledek řízení a na hmotněprávní postavení žalobce, a neměla by tedy být sama o sobě důvodem pro zrušení rozhodnutí.

[9] I kdyby v území byla zjištěna obdobná stavba (garáž na pozemku p. č. XB v sousední ulici V.), která je buď nepovolená, nebo je i z formálního hlediska pravomocně povolená, avšak z hlediska materiálního v rozporu s územním plánem, a tedy i se zákonem, nemůže to být za žádných okolností důvodem pro umístění další stavby v rozporu s územním plánem (obdobně viz rozsudek ze dne 21. 10. 2021 č. j. 6 As 209/2021-37). Tato námitka žalobce je tedy podle názoru stěžovatele zcela lichá, a v případě vydání nového rozhodnutí bude do jeho odůvodnění pouze doplněna výše uvedená argumentace, a žádost bude muset být v každém případě opět zamítnuta, tudíž se na hmotněprávním postavení žalobce nemůže za žádných okolností nic změnit.

[10] Důvodem zrušení správního rozhodnutí soudem pro nepřezkoumatelnost má být podle názoru stěžovatele nevypořádání odvolací námitky pouze v případě, že kdyby bylo nutno dát argumentaci účastníka řízení za pravdu, mělo by to (přínejméně s jistou mírou pravděpodobnosti) příznivý vliv na úspěch účastníka řízení, jehož námitka zůstala nevypořádána. Zrušení stěžovatelova rozhodnutí krajským soudem je přehnaným formalismem odporujícím účelu správního soudnictví jako ochrany účastníků řízení před hmotněprávními pochybeními správních orgánů a před takovými vadami správního řízení, které ve svém důsledku mohly mít vliv na hmotněprávní postavení účastníků (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2018, č. j. 10 As 211/2017-47). V případě krajským soudem vytýkané vady jde podle názoru stěžovatele nanejvýš o dílčí nedostatek odůvodnění ve smyslu výše uvedeného rozsudku č. j. 8 Afs 267/2017-38.

[11] **Žalobce** se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] 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.

[13] 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 přihlídnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[14] Krajský soud založil své zrušující rozhodnutí na tom, že stěžovatel zcela opomenul vypořádat odvolací námitku (tedy nereagoval na ni ani implicitně), což zakládá vadu nepřezkoumatelnosti stěžovatelova rozhodnutí pro nedostatek důvodů.

[15] Stěžovatel však namítá, že se s uvedenou námitkou implicitně vypořádal. I pokud by tomu tak nebylo, nemohla námitka a její explicitní vypořádání vést k přehodnocení výsledku řízení.

[16] Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že nepřezkoumatelnost je objektivní překážkou, která soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS). Platí, že správní orgány a soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud (srov. náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, a rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je tedy vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64), a to i z toho důvodu, že se daným postupem oddaluje konečné vyřešení merita sporu.

[17] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že v projednávané věci lze v jeho odůvodnění rozhodnutí o odvolání nalézt, byť implicitní, vypořádání žalobcovy odvolací námitky týkající se povolení stavby obdobné garáže. Vysvětlil-li totiž stěžovatel, že žalobcův záměr je v rozporu s územním plánem, nemůže jakýkoliv odkaz na jinou stavbu na uvedeném závěru nic změnit.

[18] I pokud by se jednalo o stavbu povolenou, nezákonná praxe (a už vůbec ne jednotlivé rozhodnutí) správního orgánu nemůže založit legitimní očekávání žalobce, že jeho případ bude posouzen obdobně (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015-35, č. 3444/2016 Sb. NSS). Podle Nejvyššího správního soudu proto základní argumentace správních orgánů o rozporu záměru s územním plánem konzumuje vypořádání dalších námitek týkajících se možnosti umístit záměr v daném území.

[19] Obzvláště za situace, kdy krajský soud stěžovatelův právní závěr o rozporu záměru s územním plánem aproboval (přičemž zákonnost tohoto závěru krajského soudu Nejvyšší správní soud nyní s ohledem na vázanost kasačními námitkami nehodnotí), lze zrušení správního rozhodnutí pro nevypořádání dílčí námitky skutečně považovat za přehnaný formalismus.

[20] Nejvyšší správní soud však obecně dodává, že pokud by soud shledal rozhodnutí správního orgánu nepřezkoumatelným z důvodu absence vypořádání relevantních odvolacích námitek a v důsledku toho by nebylo možné posoudit zákonnost rozhodnutí, nebylo by možné presumovat, že vypořádání opomenutých námitek by na věci samé nic nezměnilo, jak to činí stěžovatel. Odpovědi na vznesené námitky se musí účastníku dostat ve správním řízení, ať už bude výslovná či vyplýne z celkové argumentace žalovaného. Není přípustné, aby soud v řízení o žalobě namísto správního orgánu zvažoval v případě opomenuté námitky její důvodnost a teprve na základě této úvahy učinil závěr o přezkoumatelnosti či nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Závěry rozsudku č. j. 10 As 211/2017-47, na které stěžovatel poukazoval, pak pro nynější věc nejsou využitelné, neboť v tehdy řešeném případě soud posuzoval vady správního rozhodnutí

pokračování

týkající se zejména odbyté grafické podoby rozhodnutí, obsahové nepřehlednosti a formulační nepřesnosti, nikoliv vypořádání odvolacích námitek.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je důvodná. Napadený rozsudek proto podle § 110 odst. 1, věty první s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soud k dalšímu řízení. V dalším řízení je krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku, a bude postupovat v souladu s ním.

[22] Podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 13. září 2023

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu