



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Zdeňka Kühna a Ondřeje Mrákoty ve věci žalobce: **R. M.**, zastoupeného advokátem Mgr. Jiřím Ostrýtem, Moravská 6, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, Pivovarské náměstí 2, Hradec Králové, proti rozhodnutí ze dne 20. 5. 2021, čj. KUKHK-8083/UP/2021-6 (JH), v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 7. 4. 2022, čj. 30 A 54/2021-49,

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.

Odůvodnění:

1. Popis věci

[1] Žalobce požádal v dubnu 2019 o umístění „Novostavby klubovny lyžařů“ na pozemku parcelního čísla X v katastrálním území Š. M.. V budově plánoval zřídit klubovnu lyžařů a půjčovnu lyží.

[2] Městský úřad ve Špindlerově Mlýně žalobcově žádosti nevyhověl, neboť jeho záměr nebyl podle *(prvního) závazného stanoviska* přípustný. Stavba měla být sice umístěna na návrhové ploše OS.2, kterou lze využívat pro občanskou vybavenost sportovního charakteru (jako otevřená sportoviště, dětská hřiště, sportovní klubovny nebo šatny), zároveň ale měla stát na zastavitelné ploše N22, která je podle územního plánu určena pro návrh „*dětského hřiště s prolézačkami u hotýlku Diana v blízkosti akvaparku*“. Stavební záměr by tak byl přípustným využitím plochy OS.2, nikoli však plochy N22. Umístěním stavebního záměru by navíc byla plocha N22 zastavěna ze 60 %, což neodpovídá požadavku na minimalizaci zastavěné plochy.

[3] Žalobce se proti rozhodnutí městského úřadu odvolal, a Krajský úřad Královéhradeckého kraje si proto vyžádal (*první*) *přezkumné závazné stanovisko*. Nadřízený dotčený orgán jím zrušil (*první*) *závazné stanovisko* pro rozpor se zákonem spočívající v nedostatečném odůvodnění. Krajský úřad tedy napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc městskému úřadu.

[4] Městský úřad poté žádost znovu posoudil a na základě doplněného (*v pořadí druhého*) *závazného stanoviska* ji zamítl. Dotčený orgán v závazném stanovisku setrval na závěru, že by umístění klubovny bylo nepřipustným využitím plochy N22, protože ta byla určena pro dětská hřiště, ne klubovnu lyžařů.

[5] Žalobce se znovu odvolal. Krajský úřad jeho odvolání zamítl s ohledem na (*druhé*) *přezkumné závazné stanovisko*, podle kterého nebyl stavební záměr přípustný. Nadřízený dotčený orgán přisvědčil závěru, že plocha N22 je určena pro dětské hřiště, a tak na ni nelze umístit lyžařskou klubovnu. Žalobce navíc plánoval v povolované stavbě zřídit vedle klubovny i půjčovnu lyží. Územní plán však povoloval užívat plochu OS.2 jen pro občanskou vybavenost sportovního charakteru, nikoli pro poskytování služeb jako půjčování lyží. Stavba využívaná jako lyžařská klubovna a zároveň půjčovna lyží by tedy byla nepřipustným využitím i plochy OS.2.

[6] Žalobce se bránil u Krajského soudu v Hradci Králové, i ten ale jeho žalobu zamítl. Krajský soud neshledal v postupu správních orgánů závažné vady. Dotčený orgán nepochybil, pokud se neřídil závěry *prvního přezkumného závazného stanoviska* při vydání *druhého závazného stanoviska* a setrval na svém právním názoru, neboť závěry nadřízeného dotčeného orgánu nebyly podle krajského soudu správné. Právní závěr dotčeného orgánu ostatně následně potvrdil i nadřízený dotčený orgán v *druhém přezkumném závazném stanovisku*. Měl se sice vypořádat se změnou právního názoru, tento nedostatek ale nevede k nezákonnosti či nepřezkoumatelnosti závazného stanoviska. Nadřízený dotčený orgán nepřekročil svou pravomoc, pokud druhé přezkumné závazné stanovisko argumentačně doplnil. Navíc včas informoval žalobce o takto doplněné argumentaci a umožnil mu se vyjádřit.

[7] Správní orgány posoudily – byť implicitně – zákonnost závazných stanovisek. Považovaly je totiž za podklady svých rozhodnutí a řídily se jimi. Kdyby je pokládaly za nezákonná, navrhly by jejich přezkum. I sám krajský soud dospěl k tomu, že závazná stanoviska odpovídají zákonu i územnímu plánu.

[8] Umístění stavby bylo nepřipustným využitím plochy N22. Podle územního plánu lze na této ploše zřídit jen dětské hřiště, nikoli sportovní klubovnu s půjčovnou lyží. Toto vymezení je dostatečně určité: významná naopak není zcela konkrétní formulace v územním plánu, podle kterého je plocha N22 určena pro návrh „*dětského hřiště s prolézačkami u hotýlku Diana v blízkosti akvaparku*“, ani žalobcovo tvrzení, že se v této lokalitě nachází jen rodinný dům č. p. 189. Soudu je navíc z vlastní činnosti známo, že tento rodinný dům byl dříve hotýlkem Diana. Územní plán tedy vymezil užití plochy N22 dostatečně určitě, nelze jej proto jen tak vyloučit nebo opomenout.

pokračování

[9] Umístění stavby bylo také nepřipustným využitím plochy OS.2. Vedle klubovny lyžařů zde měla vzniknout i půjčovna lyží. Půjčovna lyží je ovšem službou – tedy nepřipustným využitím plochy OS.2, na kterou mohou být umístěny jen stavby občanské vybavenosti sportovního charakteru. Není přitom podstatné, že půjčovna lyží bude jen doplňkovou službou. V tomto případě totiž není podstatné, které z funkčních využití má převažovat, protože nejde o stavbu pro bydlení, rodinnou rekreaci či ubytovací zařízení.

2. Kasační řízení

[10] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce kasační stížnost (soud jej proto dále označuje jako *stěžovatele*). V ní namítá, že dotčený orgán byl vázán právním názorem nadřízeného dotčeného orgánu, přesto tento názor ve druhém závazném stanovisku nerespektoval. Nadřízený dotčený orgán se pak nevypořádal se změnou právního názoru ve druhém přezkumném závazném stanovisku. Krajský soud tyto vady zlehčil a označil je za vady bez vlivu na zákonnost rozhodnutí, s čímž stěžovatel nesouhlasí. Nadřízený dotčený orgán dále pochybil tím, že ve druhém přezkumném závazném stanovisku doplnil argumentaci. Stěžovatel se proti této argumentaci nemohl bránit: pouhá možnost se vyjádřit nestačí, stěžovatel musí mít možnost podat znovu odvolání.

[11] Stěžovatel nepovažuje za správný ani závěr, že stavební záměr odporuje územnímu plánu, pokud součástí klubovny bude také půjčovna lyží. Převažujícím využitím stavby bude totiž klubovna – tedy využití odpovídající požadavkům územního plánu. Výklad krajského soudu není správný, jinak by nebylo například možné postavit rodinný dům s kanceláří nebo s dílnou.

[12] Podle stěžovatele se ani nemělo přihlížet k územnímu plánu. Ten určil konkrétní využití plochy N22, aniž k tomu měl oporu v zákoně. Nešlo totiž o plán s prvky regulačního plánu, a tak nemohl být takto podrobný. Krajský soud se navíc touto otázkou vůbec nezabýval. Namísto toho uvedl, že na místě stojí hotýlek Diana (ten je však podle stěžovatele zjevně užíván bez povolení; krajský soud tedy obhájí protiprávní stav).

[13] Krajský úřad souhlasí se závěry krajského soudu a považuje kasační námitky za nedůvodné.

3. Právní hodnocení

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Závazné stanovisko není samostatným rozhodnutím ve správním řízení, jeho obsah je však závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Závazná stanoviska vydávají dotčené orgány (§ 149 odst. 1 správního řádu).

[16] Pokud odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu, který závazné stanovisko vydal. Nadřízený správní orgán pak závazné stanovisko *potvrdí, nebo změní* (§ 149 odst. 7 správního řádu). Naproti tomu v řízení podle stavebního zákona mohl nadřízený dotčený orgán naložit s nezákonným závazným

stanoviskem dotčeného orgánu nejen tak, že je změnil, ale *mohl je i zrušit* [§ 4 odst. 9 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2020].

[17] Pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí, je závazný územní plán (§ 43 odst. 5 stavebního zákona). Vydává-li závazné stanovisko orgán územního plánování, určí, zda je záměr souladný s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s uplatňováním cílů a úkolů územního plánování. Pokud shledá záměr přípustným, může stanovit podmínky pro jeho uskutečnění (§ 96b odst. 3 stavebního zákona).

Postup dotčených orgánů

[18] NSS nepřisvědčil námitkám o nesprávném postupu dotčených orgánů.

[19] Předně nelze souhlasit s tím, že by dotčený orgán nerespektoval právní názor nadřízeného dotčeného orgánu. Nadřízený dotčený orgán dospěl v prvním přezkumném závazném stanovisku k závěru, že dotčený orgán nedostatečně odůvodnil své závěry: nezkoumal, zda na ploše N22 nemůže být umístěn jiný záměr než dětské hřiště, ani nevysvětlil, proč by umístění klubovny nenaplnilo požadavek na minimalizaci zastavěné plochy. Nadřízený dotčený orgán proto shledal, že první závazné stanovisko bylo vydáno v rozporu se zákonem, a zrušil je. (Přezkumné závazné stanovisko vydal v listopadu 2019. Postupoval podle tehdy platného zákona – § 4 odst. 9 stavebního zákona, účinného do 31. 12. 2020.)

[20] Dotčený orgán poté doplnil ve druhém závazném stanovisku odůvodnění svých závěrů. Postupoval tedy podle právního názoru nadřízeného dotčeného orgánu. Nadřízený dotčený orgán toto doplnění přezkoumal a považoval je za dostatečné, proto závěry dotčeného orgánu potvrdil ve druhém přezkumném závazném stanovisku. Nelze se tedy domnívat, že nastala změna právního názoru, kterou nadřízený dotčený orgán musel vysvětlovat.

[21] Nadřízený dotčený orgán se nedopustil chyby ani doplněním argumentace ve druhém přezkumném závazném stanovisku. Podle § 149 odst. 7 správního řádu může totiž nadřízený dotčený orgán závazné stanovisko nejen potvrdit, ale i změnit. Může je tedy doplnit i o další argumentaci.

[22] Nová argumentace však nevede ke zrušení původního závazného stanoviska, jak se domnívá stěžovatel. Zákon tuto variantu totiž nepřipouští: do konce roku 2020 sice platil § 4 odst. 9 stavebního zákona, podle kterého bylo možné zrušit nezákonná závazná stanoviska vydaná pro účely řízení podle stavebního zákona, avšak nyní se tato závazná stanoviska řídí výhradně obecnou úpravou podle správního řádu, která neumožňuje závazné stanovisko zrušit, ale jen je potvrdit nebo změnit (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2023, čj. 43 A 19/2021-90, č. 4461/2023 Sb. NSS, bod 43).

[23] Nadřízený dotčený orgán, který přezkoumával druhé závazné stanovisko v dubnu 2021, je proto mohl jen potvrdit, nebo změnit. Tvzení, že druhé závazné stanovisko mělo

pokračování

být zrušeno, aby stěžovatel mohl podat znovu odvolání, tak není správné. Pro zachování stěžovatelova práva bránit se proti nové argumentaci stačilo, aby byl o nové argumentaci informován a byla mu dána dostatečná lhůta k vyjádření (rozsudek 43 A 19/2021, bod 57). A to se v této věci také stalo: stěžovatel dostal dne 30. 4. 2021 informace o obsahu druhého přezkumného závazného stanoviska, nijak se k němu ale nevyjádřil, a tak krajský úřad vydal dne 20. 5. 2021 napadené rozhodnutí.

[24] NSS proto neshledal v postupu dotčených orgánů žádné vady. Skutečnost, že krajský soud považoval některé postupy dotčených orgánů za nesprávné (např. chybějící odůvodnění změny právního názoru), však nevede ke zrušení jeho rozsudku. Odlišné závěry krajského soudu totiž podstatně nezasáhly do stěžovatelových práv ani neměly vliv na výsledek sporu. Ustanovení § 4 odst. 4 stavebního zákona, kterým stěžovatel argumentuje (*Dotčený orgán je vázán svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem*), se tu neuplatní. První přezkumné závazné stanovisko vytklo dotčenému orgánu, že své závěry řádně nevysvětlil; nadřízený dotčený orgán ale neřekl, že by druhé závazné stanovisko mělo dospět k *odlišnému* výsledku než napoprvé, tedy že by mělo být kladné.

Další námitky

[25] Úspěšná nemůže být ani námitka, podle které stavba odpovídá požadavkům územního plánu, protože převažujícím funkčním využitím stavby by byla klubovna, a ne půjčovna lyží.

[26] Pokud by stěžovatel ve stavbě provozoval i půjčovnu lyží, poskytoval by i služby ve smyslu hospodářské činnosti. Na ploše OS.2, kde má být stavba umístěna, však územní plán povoluje jen stavby občanské vybavenosti sportovního charakteru, tj. otevřené sportoviště, dětské hřiště, sportovní klubovny nebo šatny. Stavba, ve které by stěžovatel poskytoval služby v podobě půjčovny lyží, tak odporuje územnímu plánu. Ten je přitom pro rozhodování v daném území závazný: dotčené orgány z něj vycházejí při zpracování závazných stanovisek a na jeho základě určují, zda je stavební záměr přípustný, či nikoli (§ 43 odst. 5 a § 96b odst. 3 stavebního zákona). Pokud tedy stavební záměr odporuje územnímu plánu, nemají dotčené orgány jinou možnost než jej označit za nepřipustný.

[27] V tomto případě navíc není důvod přihlížet jen k tomu využití stavby, které bude podle stěžovatele převažovat (pomine-li NSS už to, že tu jde jen o nedoložené stěžovatelovo tvrzení; viz také body 65 a 66 napadeného rozsudku, v nichž krajský soud vyslovil své pochyby o tom, kterému z obou účelů by měla stavba sloužit více). Nejde totiž o stavbu pro bydlení podle § 2 písm. a) vyhlášky č. 501/2006 Sb. (u níž stačí, že k bydlení je určena nadpoloviční část podlahové plochy). Stěžovatel sice přirovnal svou stavbu k rodinnému domu s kanceláří nebo s dílnou, ale nevysvětlil, proč by se pravidlo dopadající na stavby pro bydlení mělo uplatnit i v jeho případě. Krajský soud se s touto námitkou řádně vypořádal; stěžovatel v kasační stížnosti sice s tímto jeho závěrem nesouhlasí, ale nepřináší žádné argumenty, jimiž by se NSS mohl zabývat. Není tedy jasné, z čeho stěžovatel i nadále usuzuje, že by se možnost umístění i „nebytové“ stavby měla posuzovat jen podle jejího (tvrzené) převažujícího funkčního účelu. Úkolem soudu však není vyhledávat za stěžovatele argumenty v jeho prospěch, proto ani tato námitka nemůže obstát.

[28] Námitku, podle které se nemělo přihlížet k územnímu plánu, stěžovatel vznesl poprvé až v kasační stížnosti. Jde tedy o nový právní důvod, který stěžovatel neuplatnil v žalobě, i když jej uplatnit mohl. Taková námitka je nyní nepřípustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Námitka navíc míří proti územnímu plánu, který není v této věci předmětem přezkumu. Není tedy divu, že jej krajský soud nezkoumal ani z úřední povinnosti.

[29] NSS musí odmítnout i to, že by krajský soud jakkoli obhajoval protiprávní stav. Krajský soud uvedl jen to, že formulace v územním plánu (podle níž je plocha N22 určena pro návrh „*dětského hřiště s prolézačkami u hotýlku Diana v blízkosti akvaparku*“) – je jasná, neboť je mu známo, že v blízkosti stával hotýlek Diana (který stěžovatel nyní označuje za rodinný dům č. p. 189). Krajský soud se však nezabýval (a zabývat nemusel) tím, zda je hotýlek Diana stále v provozu a zda je užíván bez povolení.

4. Závěr a náklady řízení

[30] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl, a NSS proto kasační stížnost zamítl. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; krajskému úřadu nevznikly náklady řízení vymykající se z běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 30. listopadu 2023

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu