



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Michala Bobka v právní věci žalobce: **L. K.**, zastoupen Mgr. Františkem Málkem, advokátem se sídlem 17. listopadu 238, Pardubice, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, a odpůrci: **město Turnov**, se sídlem Antonína Dvořáka 335, Turnov, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. března 2023, č. j. KÚLK 24209/2023-OSŘ, a v řízení o návrhu na incidenční přezkum části opatření obecné povahy – Změny č. 2 Územního plánu Turnov, schválené zastupitelstvem odpůrce dne 27. 2. 2020 usnesením č. 41/2020, která nabyla účinnosti dne 24. 4. 2020, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 8. 2023, č. j. 30 A 56/2023 - 210,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Odpůrci se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

- I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Městský úřad Turnov rozhodnutím ze dne 14. 11. 2022, č. j. SU/22/5769/FAA (dále jen „Rozhodnutí Stavebního úřadu“), zamítl žalobcovu žádost o vydání stavebního povolení na novostavbu rodinného domu v Turnově včetně opocení a zpevněných ploch na pozemku p. č. XA v k. ú. D. (dále jen „stavební záměr“). To zejména proto, že stavební záměr byl orgánem územního plánování shledán v rozporu s Územním plánem města Turnov. Rozpor přitom spočíval v neexistující kanalizaci v dané lokalitě.

[2] Odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl.

[3] Žalobce (navrhovatel) následně podal u Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) žalobu proti rozhodnutí žalovaného. Současně podal návrh na zrušení části opatření obecné povahy, konkrétně Změny č. 2 Územního plánu Turnov, schválené zastupitelstvem odpůrce dne 27. 2. 2020 usnesením č. 41/2020, které nabylo účinnosti dne 24. 4. 2020 (dále jen „změna č. 2“). Domáhal se toho, aby krajský soud zrušil v textové části změny č. 2 odstavec 1.13, kterým byla zrušena možnost zbudování dočasné jímky, do doby vybudování jednotné kanalizace.

[4] Krajský soud neshledal žalobu proti napadenému rozhodnutí spojenou s návrhem na zrušení opatření obecné povahy důvodnou a zamítl ji. Nejdříve se zabýval posouzením návrhu na incidenční přezkum změny č. 2. Požadavek na připojení budov v ploše BI-Z1-Z31 na veřejnou kanalizaci shledal dostatečně odůvodněným. Ačkoliv odůvodnění samotné změny č. 2 bylo v tomto bodě velmi stručné, dle názoru soudu však postačoval odkaz na stanovisko přijaté v rámci vyhodnocení vlivů změny č. 2 na životní prostředí (dále jen „stanovisko SEA“), v němž byly důvody pro zvolené řešení jasně uvedeny. Stručně rekapituloval důvody, pro které odpůrce zvolil dané řešení, a shledal je přezkoumatelným a logickým. Taktéž námitku, že by umístění staveb ve zmiňovaných plochách bylo podmíněno předchozím samosprávným a soukromoprávním rozhodnutím odpůrce neshledal soud důvodnou. Skutečnost, že výstavba je podmíněna existencí kanalizace, jejíž vybudování závisí na rozhodnutí obce, není projevem libovůle obce a neznamená ani stavební závěru, jak se snaží navrhovatel dovozovat. Bylo by nelogické, aby obec prostřednictvím svého územního plánu na jednu stranu umožňovala v nějaké lokalitě výstavbu (dle územní studie má v ploše Z1-Z31 vzniknout velké množství rodinných i bytových domů), a na druhou stranu vyvíjela úmyslné kroky k tomu, aby se v dané lokalitě stavět nemohlo.

[5] Dále se soud zabýval námitkami směřujícími proti samotnému napadenému rozhodnutí žalovaného, respektive závazným stanoviskům orgánů územního plánování obou stupňů vydaným podle § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Dle názoru krajského soudu se orgány územního plánování obou stupňů velmi podrobně věnovaly podobě stavebního záměru plynoucí z projektové dokumentace, účinnému znění Územního plánu Turnov a zejména pak důvodům, proč je stavební záměr nejenom s aktuálním zněním Územního plánu Turnov, ale i s cíli a úkoly územního plánování v rozporu. Shledal je proto přezkoumatelnými.

[6] Zároveň krajský soud neshledal možnosti dvojího výkladu podmínky připojení na veřejnou kanalizaci, stanovenou změnou č. 2. Podmínka pro připojení plánované

pokračování

výstavby na kanalizaci nedává žádný interpretační prostor. Umožnit výstavu v ploše BI-Z-Z31 je možné pouze po zbudování veřejné kanalizace.

II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrkyně a žalovaného

[7] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce („stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Úvodem upozornil na to, že ačkoliv se krajský soud rozsáhle vypořádal s návrhem na zrušení změny č. 2, zcela pominul samotnou podstatu podaného návrhu, čímž zatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti. Stěžejní stěžovatelova námitka směřovala proti nezdůvodnění změny regulace, neboť v regulovaném území dle něj neexistovaly žádné reálné problémy, které by vyvolaly potřebu změny podmínek výstavby. Je přesvědčen že jeho návrh obsahoval konkrétní námitky, podle nichž je odůvodnění změny č. 2 hrubě nedostatečné.

[9] Ve změně č. 2 totiž absentuje odůvodnění, proč bylo třeba měnit dosavadní regulativ, který umožňoval výstavbu za podmínky zřízení dočasné jímky do doby vybudování jednotné kanalizace. Nová regulace již tuto možnost nepřipouští a výstavba je podmíněna připojením na veřejnou kanalizaci, a to i přes zkušenosti s dosavadní výstavbou. Samotné odůvodnění změny č. 2 je pak vnitřně rozporné. Na jednu stranu uvádí, že změna funkčního využití části ploch Z1-Z31 by neměla mít vliv na kvalitu povrchových vod, ačkoliv se jedná o zvýšení intenzity využití území. Na druhé straně však uvádí, že zvýšení intenzity využití těchto ploch je důvodem pro zákaz využívání dočasných jímek.

[10] Samotnou podmínkou připojení staveb v regulované ploše na veřejnou kanalizaci pak dochází k omezení výstavby, která tak závisí na libovůli orgánů odpůrce, neboť je na nich, zda kanalizaci v této ploše vůbec vybudují. To ostatně potvrdil zástupce odpůrce při jednání před soudem, kde uvedl, že obec v dohledné době takovou výstavbu neplánuje. Takové omezení lze dle stěžovatele považovat za obcházení zákonné úpravy týkající se povinnosti k náhradě za změnu v území podle § 102 stavebního zákona, jelikož omezuje výstavbu v regulované ploše bez náhrady.

[11] Dále stěžovatel brojí proti závěrům krajského soudu v části posuzující zákonnost napadeného rozhodnutí. Dle jeho názoru nebylo závazné stanovisko orgánu územního plánování správné. Regulativ obsažený ve změně č. 2 lze totiž vyložit též jako povinnost připojit stavby na veřejnou kanalizaci až po jejím vybudování, nikoliv jako omezení výstavby do doby, než bude kanalizace zbudována. S touto námitkou se však správní orgány nijak nevypořádaly, a proto jsou uvedená závazná stanoviska nepřezkoumatelná.

[12] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu a kasační stížnost navrhl zamítnout.

[13] Odpůrce ve svém vyjádření stručně shrnul argumentaci obsaženou v napadeném opatření a kasační stížnost navrhl rovněž zamítnout.

III. Posouzení kasační stížnosti

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost **není** důvodná.

[16] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku, která představuje takovou vadu, že se jí soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 2 Afs 203/2016 - 51).

[17] Veškerá výše uvedená kritéria napadený rozsudek krajského soudu splňuje. Jedná se o srozumitelné a odůvodněné rozhodnutí. Z jeho obsahu je jasné, jaké otázky – v návaznosti na návrhové body – krajský soud považoval za rozhodné, a vzájemná souvislost jednotlivých úvah, jakož i nosné důvody, které v napadeném rozsudku vyslovil, jsou zřejmé.

[18] Podstatou projednávané věci je posouzení přezkoumatelnosti, respektive dostatečného odůvodnění podmínky napojení na kanalizaci v plochách Z1-Z31 stanovené změnou č. 2, a souladu stavebního záměru stěžovatele s územně plánovací dokumentací.

[19] Nejvyšší správní soud se při řešení stěžejních otázek plně ztotožnil se závěry krajského soudu. Vzhledem k tomu, že napadený rozsudek je opřen o argumentaci, která je nejen věcně správná, ale také zcela vyčerpávající a přesvědčivá, neměl v nynějším řízení důvod ji přehodnocovat a doplňuje ji výlučně o reakci na kasační námitky.

III. A Kasační námitky směřující proti posouzení důvodnosti návrhu na zrušení části opatření obecné povahy

[20] Úvodem Nejvyšší správní soud odkazuje na obecná východiska (incidenčního) přezkumu opatření obecné povahy uvedené v bodech 58 – 66 napadeného rozsudku, ze kterých bude při posouzení kasační stížnosti vycházet. Nad rámec těchto východisek soud uvádí, že správní soudy se nemohou zabývat „v první linii“ námitkami brojícími proti proporcionalitě příslušného opatření. Takové posouzení náleží v první řadě odpůrci. Platí obecné pravidlo, že soud nemůže na základě žalobních námitek, které zazněly poprvé až v soudním řízení, zrušit opatření obecné povahy, neboť by tím narušil právní jistotu všech jeho ostatních adresátů. Tuto praxi, podle níž v případě pasivních navrhovatelů

pokračování

správní soudy přezkoumávají pouze zákonnost a nikoliv i proporcionalitu přijatého řešení, potvrdil i Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12.

[21] Nepodání námitek (či připomínek) má vliv i na nároky, které je třeba klást na odůvodnění řešení přijatého opatřením obecné povahy. Navrhovatel, který nepodal námitky, zpravidla nemá nárok na to, aby se odpůrce v odůvodnění územního plánu vypořádal se změnou funkčního využití konkrétně jeho pozemků (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2013 - 33). Obecnost odůvodnění opatření obecné povahy tak bude představovat zásadní nezákonnost, pro kterou je třeba jej zrušit, jen v krajních případech, pokud by bylo natolik nedostatečné, že „by fakticky zcela chybělo“. Pokud dotčený vlastník neuplatní konkrétní námitky, nemusí odpůrce na jeho situaci reagovat. Opatření však musí být vždy alespoň v obecné rovině odůvodněno. Tyto závěry jsou zcela v souladu se stěžovatelem odkazovaným rozsudkem ze dne 12. 5. 2023, č. j. 3 As 368/2021 - 113.

[22] Stěžovatel nepodal při přijímání změny č. 2 žádné námitky ani připomínky proti připravované úpravě. Nejvyšší správní soud se tak v nyní posuzovaném případě nemůže zabývat námitkami mířícími proti proporcionalitě změny funkčního využití dotčených ploch.

[23] Stěžovatel v kasační stížnosti však brojí zejména proti nedostatečnému odůvodnění zavedení podmínky připojení na kanalizaci v ploše Z1-Z31. Velmi obecně uvádí, že „jasně a věcně argumentoval“ možností využívání dočasných jímek. Víceméně tedy opakuje již v žalobě uvedenou argumentaci, aniž by konkrétně vyvracel rozhodovací důvody krajského soudu.

[24] Kasační soud se však s argumentací krajského soudu ztotožňuje. Ze stanoviska SEA (na které odkazuje ve svém odůvodnění změna č. 2) jasně plynou důvody, pro které bylo potřebné zavést v dotčené ploše podmínku připojení na veřejnou kanalizaci. Tyto důvody nelze považovat za „laicky působící polemiku“, jak je označuje stěžovatel. Jednalo se o jasně definované důvody, spočívající zejména v možnosti zvýšeného zastavění dané plochy, změny charakteru území a nutnosti ochrany vod, ale také v návaznosti na zvýšení kapacity čističky odpadních vod.

[25] Nejvyšší správní soud tedy s odkazem na body 67 – 91 napadeného rozsudku uzavírá, že změna č. 2 byla stran zavedení požadavku na připojení na veřejnou kanalizaci dostatečně odůvodněná. To zejména s přihlédnutím ke skutečnosti, že stěžovatel proti přijaté regulaci nebrojil v průběhu její přípravy. Tuto argumentaci uvedenou v návrhu na zrušení změny č. 2 a kasační stížnosti měl uplatnit primárně v procesu přípravy napadeného opatření.

[26] S krajským soudem se kasační soud shoduje také v závěru, že stěžovatel nebrojil proti změně funkčního využití dotčené plochy z BI – bydlení individuální do plochy BS – bydlení smíšené, respektive proti nepřezkoumatelnosti odůvodnění této změny. Pouze obecně konstatoval, že samotná změna funkčního využití nemůže odůvodňovat změnu regulativu pro požadavky na nakládání s odpadními vodami.

[27] Odůvodnění změny č. 2 také nelze považovat za vnitřně rozporné. Jak trefně uvedl krajský soud, ze stanoviska SEA obecně plyne, že zařazení dotčené plochy do funkční plochy BS – bydlení smíšené by nemělo mít negativní vliv na kvalitu povrchových a podzemních vod. To však za situace, kdy výstavba v dané ploše bude podmíněna odkanalizováním.

[28] Dále stěžovatel namítal, že výstavba v dotčené ploše je *de facto* podmíněna předchozím samosprávným a soukromoprávním rozhodnutím odpůrce, což je v rozporu se zákonnou úpravou územního plánování.

[29] Také v tomto bodě se Nejvyšší správní soud shoduje se závěry krajského soudu. Požadavek připojení na veřejnou kanalizaci nepředstavuje omezení výstavby, které by záleželo na nepřípustném samosprávném a soukromoprávním rozhodnutí odpůrce, ačkoliv je to zejména on, kdo rozhoduje o zřízení kanalizace v dané ploše.

[30] Z ustálené judikatury kasačního soudu plyne, že podmínka připojení na splaškovou kanalizaci (či jinou veřejnou infrastrukturu) stanovená územním plánem, je přípustná (např. rozsudky ze dne 8. 12. 2021, č. j. 10 As 139/2021 - 53, č. 4294/2022 Sb. NSS., ze dne 31. 1. 2023, č. j. 7 As 376/2020 - 39 nebo ze dne 18. 4. 2024, č. j. 9 As 272/2023 - 44). Ačkoliv je zřejmé, že vybudování veřejné kanalizace v obci záleží zejména na vůli jejího zastupitelstva, nejedná se o nepřípustný požadavek, podmiňující budoucí výstavbu, který by představoval omezení ve smyslu rozsudku ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 138/2017 - 33. Současně se také s ohledem na výše citovanou judikaturu nejedná o obcházení zákonné úpravy náhrady škody za změnu v území podle § 102 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Přijatá regulace nemění funkční využití stěžovatelova pozemku, pouze stanovuje přípustnou podmínku výstavby.

[31] Neobstojí ani stěžovatelovo tvrzení, že přijetím územního plánu bylo porušeno jeho legitimní očekávání, které mu vzniklo na základě předchozího územního plánu, který podmínku připojení na veřejnou kanalizaci nestanovil. Z ničeho neplyne, že by stěžovatel mohl mít legitimní očekávání, které by mířilo k zachování dosavadního stavu navždy (srov. rozsudky NSS ze dne 15. 8. 2019, č. j. 10 As 280/2018 - 43, či ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 As 73/2011 - 316).

III. B Kasační námitky směřující proti posouzení důvodnosti žaloby proti rozhodnutí žalovaného

[32] Žalovaný napadeným rozhodnutím potvrdil, že orgány územního plánování ve svých závazných stanoviscích dle § 96b stavebního zákona označily stavební záměr za nepřípustný pro jeho rozpor s Územním plánem Turnov, konkrétně změnou č. 2. Uvedený rozpor spatřovaly zejména v tom, že stavební záměr spočívající ve výstavbě rodinného domu počítá dle projektové dokumentace s odkanalizováním domu prostřednictvím jímky, což specifické podmínky využití plochy BI-Z1-Z31 po nabytí účinnosti změny č. 2 neumožňují.

[33] Kasační námitky proti napadenému rozhodnutí žalovaného míří zejména proti závěru krajského soudu o nemožnosti dvojího výkladu podmínky připojení na kanalizaci. Dle stěžovatele je totiž tuto podmínku možné vyložit jako povinnosti

pokračování

připojit se na veřejnou kanalizační síť až poté, co bude vybudována, nikoliv vyčkat s výstavbou v dotčené ploše, než bude vybudována.

[34] Nejvyšší správní soud se i při posouzení této námitky plně ztotožňuje se závěry krajského soudu, na které v podrobnostech odkazuje. Podmínka připojení na veřejnou kanalizaci stanovená při vymezení dotčené plochy nedává žádný prostor pro interpretační volnost, ale právě naopak velmi jasně stanovuje podmínku, která neumožňuje žádný jiný výklad nebo výjimku. Stěžovatelův alternativní výklad by tak směřoval zcela proti smyslu a účelu přijaté regulace.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech

[35] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[36] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému ani odpůrci pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jejich běžné úřední činnosti. Náhrada nákladů řízení se jim proto nepřiznává.

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

V Brně dne 20. května 2024

Ivo Pospíšil
předseda senátu