



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: **MUDr. J. Š.**, zastoupen Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a Liberec, a odpůrci: **Statutární město Liberec**, se sídlem nám Dr. E. Beneše 1/1 Liberec, zastoupen Mgr. Ing. Marianem Böhmem, advokátem se sídlem Kolbenova 609/38, Praha, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 7. 2023, č. j. KULK 52494/2023-OSŘ, a o návrhu na incidenční přezkum části opatření obecné povahy - územního plánu Liberec, schváleného usnesením zastupitelstva statutárního města Liberec ze dne 24. 2. 2022, č. 72/2022, textové i grafické části v rozsahu, v němž byla na pozemku parc. č. 3063 v k. ú. Vratislavice nad Nisou vymezena plocha ZS - zeleň sídelní, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 22. 11. 2023, č. j. 64 A 8/2023 - 245,

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] Žalobce žádal o dodatečné povolení stavby označené jako „víceúčelový objekt - sklad Liberec XXX – Vratislavice nad Nisou“. Žádost o dodatečné povolení stavby byla zamítnuta rozhodnutím Magistrátu města Liberec (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 2. 8. 2022, č. j. SURR/7130/269986ú21-So. Důvodem zamítnutí žádosti byl nesoulad stavebního záměru s novým územním plánem, neboť byl v rozporu s přípustným využitím plochy ZS – zeleň sídelní a charakterem území. V odvolacím řízení bylo potvrzeno nesouhlasné závazné stanovisko orgánu územního plánování a v návaznosti na to žalovaný napadeným rozhodnutím ze dne 26. 7. 2023, č. j. KULK 52494/2023-OSŘ, odvolání žalobce zamítl a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[2] Žalobce (navrhovatel) následně podal u Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci (dále jen „krajský soud“) žalobu proti rozhodnutí žalovaného. Současně podal návrh na zrušení části opatření obecné povahy, konkrétně územního plánu Liberec, schváleného usnesením zastupitelstva statutárního města Liberec ze dne 24. 2. 2022, č. 72/2022 (dále jen „napadené opatření“), v jeho textové i grafické části, a to v rozsahu, v němž byla na pozemku parc. č. XA v k. ú. V. n. N. vymezena plocha ZS - zeleň sídelní.

[3] 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 napadeného opatření. To bylo řádně oznámeno a vyvěšeno na úřední desce, neboť odpůrce po stanovenou dobu zveřejnil na „fyzické“ úřední desce úplný text a grafickou část napadeného opatření včetně údaje o dni vydání a doložky o vyvěšení. Zcela tím naplnil účel oznámení veřejnou vyhláškou, neboť seznámil veřejnost s obsahem napadeného opatření obecné povahy ve finální podobě. Napadené opatření tedy není nicotné, bylo řádně zveřejněno v souladu s § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, a tudíž nabylo účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení.

[4] Odůvodnění napadeného opatření pak shledal krajský soud přezkoumatelným. Jelikož žalobce nepodal proti návrhu územního plánu připomínky, nemůže být sama obecnost odůvodnění opatření obecné povahy při předcházející procesní pasivitě navrhovatele důvodem pro jeho zrušení. Ani skutečnost, že žalobce žije dlouhodobě v zahraničí, nemohla na tomto závěru nic změnit. S ohledem na výše uvedené se krajský soud nemohl zabývat ani námitkou nepřiměřenosti přijatelného řešení.

[5] Dále se soud zabýval námitkami směřujícími proti samotnému rozhodnutí žalovaného, respektive závazným stanoviskům vydaným podle § 149 správního řádu. Dle názoru krajského soudu orgány územního plánování obou stupňů se velmi podrobně věnovaly podobě stavby plynoucí z projektové dokumentace, účinnému znění územního plánu a zejména pak důvodům, proč je stavba nejenom s územním plánem, ale i s cíli a úkoly územního plánování v rozporu. Obě závazná stanoviska jsou rozsáhlá, přičemž potvrzující závazné stanovisko je v úplnosti citováno v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Shledal je proto přezkoumatelnými.

pokračování

II. Kasační stížnost, vyjádření odpůrce a žalovaného

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

[7] Za stěžejní námitku považuje namítanou nicotnost (neúčinnost) napadeného opatření, neboť tuto otázku posoudil krajský soud v rozporu s rozsudkem NSS ze dne 20. 1. 2021, č. j. 2 As 320/2019 - 66. Na úřední desce odpůrce byla totiž uveřejněna pouze veřejná vyhláška pořizovatele napadeného opatření, nikoliv obce jako samosprávného celku. Stěžovatel také trvá na tom, že v jeho případě existovaly omluvitelné důvody, pro které nepodal námitky. Byl omezen svým dlouhodobým pobytem v zahraničí. Ani samotná pasivita v procesu přijímání napadeného opatření však nemůže ospravedlnit nedostatečné odůvodnění změny využití jeho pozemku.

[8] Dále stěžovatel brojí proti závěrům krajského soudu v části posuzující zákonnost napadeného rozhodnutí. Dle jeho názoru nebyla závazná stanoviska orgánu územního plánování správná. Správní orgány se nevypořádaly s námitkami stěžovatele, a proto jsou uvedená závazná stanoviska nepřezkoumatelná.

[9] Odpůrce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu a navrhl kasační stížnost zamítnout. Napadené opatření bylo dle jeho názoru vydáno v souladu se zákonem a judikaturou Nejvyššího správního soudu. Oznámení vyhláškou o vydání napadeného opatření bylo jasně označeno znakem města Liberec a textem „Zastupitelstvo Statutárního města Liberec“.

[10] Také žalovaný se ztotožnil se závěrem krajského soudu a navrhl kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení kasační stížnosti

[11] 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.).

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

[13] Nejvyšší správní soud nejprve připomíná, že řízení před správními soudy, včetně řízení o kasační stížnosti, je ovládáno zásadou dispoziční. Jak vyplývá z konstantní judikatury, obsah a kvalita kasační stížnosti do značné míry předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti, ale i obsah rozsudku soudu (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2015, č. j. 8 As 109/2014 - 70, či ze dne 18. 6. 2020, č. j. 1 Afs 47/2020 - 37).

[14] Je na stěžovateli, aby v kasační stížnosti specifikoval skutkové a právní důvody, pro které napadá rozhodnutí krajského soudu. Uplatněné kasační námitky musí rovněž odpovídat tomu, že kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem, který napadá rozhodnutí krajského soudu. Stěžovatel tedy musí v kasační stížnosti předestřít polemiku se závěry napadeného rozsudku. Úkolem Nejvyššího správního soudu není nahrazovat činnost krajského soudu. Uvedení konkrétních kasačních námitek nelze zpravidla nahradit zopakováním námitek uplatněných v předchozích podáních nebo pouhým odkazem na tato podání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2007, č. j. 8 Afs 55/2005 - 74, č. 939/2006 Sb. NSS). Povinností stěžovatele je sdělit, z jakých důvodů závěry krajského soudu považuje za nezákonné, nikoliv pouze vyjádřit obecný nesouhlas s jeho rozhodnutím.

[15] K obecnosti formulace žalobních bodů se opakovaně vyjadřoval rozšířený senát a tyto závěry lze plně vztáhnout také na formulaci kasačních námitek (ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, č. 835/2006 Sb. NSS a ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, č. 2162/2011 Sb. NSS). Dle těchto rozhodnutí musí námitkové body konkrétně mířit proti napadenému rozhodnutí a dostatečně jasně uvádět individuální argumentaci mířící proti závěrům krajského soudu. Kasační stížnost nemůže zůstat jen u obecných frází typu, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný či nedostatečně odůvodněný, aniž by stěžovatel konkrétně uvedl, v čem spatřuje nedostatečné odůvodnění rozsudku krajského soudu. Kasační přezkum je možný jen v rozsahu, v jakém k tomu stěžovatel svou formulací kasačních námitek vytvoří prostor.

[16] Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelova kasační stížnost sestává většinou z nepřiléhavých citací judikatury kasačního soudu, případně citací z odůvodnění napadeného rozsudku, aniž by konkrétně vyvracela argumentaci krajského soudu.

[17] Nejprve se Nejvyšší správní soud vyjádří k namítané nepřezkoumatelnosti, která představuje takovou vadu, že se jí soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatelé nenamítali, 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).

[18] 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 zřetelné.

[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

pokračování

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.

[20] Hlavní stěžovatelovou námitkou je nicotnost (neúčinnost) napadeného opatření, neboť nemělo být řádně zveřejněno. Jak již Nejvyšší správní soud podotkl, převážná část argumentace stěžovatele představuje citace rozsudků, aniž by konkrétně vyvracel argumentaci krajského soudu. Tu ostatně kasační soud považuje za přílehlavou a správnou. Rozsudek č. j. 2 As 320/2019 - 66, na který stěžovatel opakovaně poukazuje, na nyní posuzovanou věc skutečně nedopadá. V uvedené věci oznámil územní plán obce Ráby veřejnou vyhláškou Magistrát města Pardubice jakožto jeho pořizovatel a správní orgán, který zjevně není součástí obce Ráby, na svém hlavičkovém papíře, svým jménem a s podpisem své oprávněné úřední osoby. V projednávané věci však byla veřejná vyhláška ve smyslu § 25 správního řádu vydána Statutárním městem Liberec a vyvěšena na jeho úřední desce. Zastupitelstvo města Liberec v usnesení, kterým přijalo napadené opatření, pověřilo odbor územního plánování zajistit oznámení napadeného opatření. Následně Magistrát města Liberec, odbor územního plánování vydal „Oznámení o vydání územního plánu Liberec formou opatření obecné povahy CJ MML 025375/22.“

[21] Ze samotného oznámení je pak zřejmé, že napadené opatření vydalo usnesením zastupitelstvo Statutárního města Liberec, a že bylo řádně vyvěšeno na úřední desce odpůrce (Statutárního města Liberec). Zastupitelstvo Statutárního města Liberec je pak označeno také v hlavičce oznámení, které bylo vyvěšeno na úřední desce. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že napadené opatření bylo náležitě a formálně správně oznámeno. Zejména pak byl splněn smysl a účel publikace na úřední desce, tj. veřejnosti byla poskytnuta informace, že takový akt byl vůbec vydán a že bude mít právní účinky, a veřejnost měla možnost se seznámit s jeho obsahem (viz rozsudek ze dne 14. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Kasační soud se tedy ztotožňuje s názorem krajského soudu, že napadené opatření obecné povahy není nicotné, bylo řádně oznámeno v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu, a tudíž nabylo účinnosti patnáctým dnem po dni jeho vyvěšení (tj. 12. 3. 2022).

[22] Stěžovatel dále namítá, že krajský soud měl přihlédnout k jeho dlouhodobé nepřítomnosti na území České republiky, což omlouvá skutečnost, že nepodal proti návrhu napadeného opatření námitky. Jak plyne z usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 166, č. 2215/2011 Sb. NSS, je skutečně možné s přihlédnutím ke všem individuálním i objektivním skutečnostem při soudním přezkumu opatření obecné povahy pominout procesní pasivitu navrhovatele v procesu přijímání napadeného opatření. O takovou situaci se však v nyní posuzované věci nejedná. Jak správně uvedl krajský soud, návrh napadeného opatření byl zveřejněn veřejnou vyhláškou na úřední desce odpůrce, ale také postupem dle § 26 odst. 1 správního řádu způsobem umožňujícím dálkový přístup. Nelze také odhlédnout od skutečnosti, že připravovaný územní plán bývá zpravidla intenzivně debatován ve veřejném prostoru. Stěžovateli tak nic nebránilo se k připravovanému napadenému opatření vyjádřit a podat námitky již v procesu jeho přijímání. Pokud zůstal po celou dobu přijímání územního plánu pasivní, nelze mu poskytnout ochranu až nyní v rámci incidenčního přezkumu územního plánu.

[23] Nejvyšší správní soud musí také odmítnout zcela nepřiléhavou až zcestnou argumentaci v kasační stížnosti, týkající se uveřejňování pomocí dálkového přístupu na úřední desce. Dle názoru stěžovatele se nelze spokojit se skutečností, že se mohl seznámit s návrhem napadeného opatření na elektronické úřední desce. To by dle něj mohlo vést k popření významu a potřebnosti fyzických úředních desek. Uveřejnění informací z fyzické úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup je postup předvídaný v § 26 správního řádu. Jedná se tak o způsob, který umožňuje osobám, jež se právě jako stěžovatel nemohou dostavit k nahlédnutí do fyzické úřední desky, aby se i tak mohly seznámit s jejím obsahem.

[24] Krajský soud tedy správně vyhodnotil, že stěžovatelova pasivita v procesu přijímání napadeného opatření znemožnila posouzení přiměřenosti přijatého řešení v rámci soudního přezkumu.

[25] Kasační soud se rovněž ztotožňuje s argumentací krajského soudu, pokud jde o dostatečnost odůvodnění změny funkčního využití pozemků stěžovatele napadeným opatřením. Vzhledem k jeho pasivitě v procesu přijímání napadeného opatření, nebylo povinností odpůrce se detailně zabývat odůvodněním této změny. Jak konstatoval již krajský soud, 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 konkrétní situaci výslovně reagovat. Opatření však musí být vždy alespoň v obecné rovině odůvodněno. Tyto závěry jsou zcela v souladu s rozsudkem ze dne 12. 5. 2023, č. j. 3 As 368/2021 - 113, na který odkazuje stěžovatel.

[26] Jak správně uvedl krajský soud v bodě 29 rozsudku, napadené opatření obsahuje dostatečné odůvodnění změny využití stěžovatelova pozemku. Z něj pak plynou postačující důvody, pro které byly stěžovatelovy pozemky zahrnuty do plochy ZS-zeleň sídelní. To opět s přihlédnutím k tomu, že stěžovatel byl pasivní při přijímání napadeného opatření a odpůrci neposkytl žádnou argumentaci, na níž by byl povinen výslovně a konkrétně reagovat.

[27] V poslední stručné kasační námitce stěžovatel poukazuje na nepřezkoumatelnost napadeného správního rozhodnutí, která má spočívat v nedostatečném vypořádání odvolacích námitek. Nejvyšší správní soud se také v této část ztotožňuje se závěrem krajského soudu. Napadené rozhodnutí, respektive revizní závazné stanovisko orgánu územního plánování je přezkoumatelné. Řádně a vyčerpávajícím způsobem se vypořádává se všemi odvolacími námitkami stěžovatele. Ten ostatně ani konkrétně neuvádí, v čem by měla nepřezkoumatelnost spočívat, či na jaké jeho odvolací námitky správní orgány neodpověděly.

pokračování

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech

[28] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že kasační stížnost není důvodná. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[29] O náhradě nákladů řízení rozhodl kasační soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

[30] Procesně úspěšnému odpůrci pak nevznikly v řízení náklady, které by měly přesahovat rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti. Odpůrce podal toliko vyjádření ke kasační stížnosti. Ačkoliv odpůrce náklady na zastupování v řízení o kasační stížnosti vynaložil, jedná se o statutární město, které má samo k dispozici odborný personál kvalifikovaný k sepsání takového podání soudu. Náhrada nákladů řízení se mu proto nepřiznává.

[31] Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti. Náhrada nákladů řízení se mu proto rovněž nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. května 2024

Ivo Pospíšil
předseda senátu