



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci navrhovatele: **Ing. F. H., DiS.**, bytem, zast. JUDr. Kamilem Jelínkem, Ph.D., advokátem, se sídlem Dominikánské náměstí 656/2, Brno, proti odpůrci: **městys Štěpánov nad Svratkou**, se sídlem Štěpánov nad Svratkou 23, okr. Žďár nad Sázavou, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. IIA územního plánu městyse Štěpánov nad Svratkou vydaného usnesením zastupitelstva odpůrce č. 27/2022 ze dne 20. 9. 2022, o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 4. 1. 2024, č. j. 67 A 5/2023-44,

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 o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Zastupitelstvo městyse Štěpánov nad Svratkou vydalo usnesením ze dne 20. 9. 2022, č. 27/2022 opatření obecné povahy – změnu č. IIA územního plánu odpůrce (dále též „Změna č. IIA“). Navrhovatel je vlastníkem pozemku parc. č. X v k. ú. Š. Dne 2. 9. 2019 podal žádost o zařazení části uvedeného pozemku do zastavitelného území při změně územního plánu. V rámci projednání změny územního plánu došlo k jejímu rozdělení na změnu A a B, přičemž plocha, v níž se nachází pozemek navrhovatele, byla zařazena do dosud projednávané změny č. IIB.

[2] Navrhovatel napadl změnu územního plánu č. IIA návrhem na její zrušení u Krajského soudu v Brně. Ten v záhlaví uvedeným rozsudkem návrh zamítl. Krajský soud dospěl k závěru, že napadeným opatřením obecné povahy nebyl navrhovatel zkrácen na svých právech. Přijetím Změny č. IIA se na právní postavení navrhovatele nic nezměnilo. Původní záměr změny regulativu týkající se mimo jiné i využití pozemku navrhovatele byl vyčleněn do změny č. IIB, jež bude dále projednávána.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrce

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal navrhovatel (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Krajský soud se dle stěžovatele nevypořádal s námitkou nedůvodnosti rozdělení změny č. II územního plánu na část A a B, čímž byli žadatelé rozděleni do dvou nerovnoprávných skupin. Žádosti stěžovatele bylo navíc možno vyhovět již v rámci Změny č. IIA. Zařazení pozemku stěžovatele do části B bylo důsledkem jednak nesouhlasných stanovisek dotčených orgánů a také tím, že odpůrce spojil žádost stěžovatele s jiným žadatelem. Spojení žádostí bylo nedůvodné, přičemž tuto skutečnost krajský soud nijak nerefletoval. Nesouhlasné stanovisko Krajského úřadu kraje Vysočina, odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 8. 11. 2021, č. j. KUJI 99565/2021 (dále jen „nesouhlasné stanovisko“) je zjevně chybné a v rozporu s realitou, jelikož zařadilo pozemek stěžovatele do záboru půdy biotopu velkých savců, ačkoliv se pozemek nachází mimo toto území. Pozemek stěžovatele do biotopu velkých savců nijak nezasahuje, neměl tedy být vydáním nesouhlasného stanoviska nijak dotčen.

[4] Chybné je též tvrzení odpůrce, že stěžovatelova žádost byla zařazena do „problematické“ části II.B i z toho důvodu, že zastavitelná plocha Z3.II, jejíž součástí je pozemek stěžovatele, zasahuje do vzdálenosti 50 m od hranice lesa, a dochází tak k dotčení pozemků určených k plnění funkce lesa. Zastavitelná plocha Z3.II byla do části II.B vyřazena jako jediná, ač stejnou vlastnost vykazují i další zastavitelné plochy (Z10.II, Z11.II a okrajově Z1.II a Z4.II), jež takto vyčleněny nebyly. Současný územní plán navíc stanoví pro zákaz realizace nadzemních staveb hranici 25 m od hranice lesa. S tímto nyní platným ustanovením není žádost stěžovatele v rozporu a faktické umístění stavby rodinné rekreace bude řešit až samotný proces povolování stavby, přičemž vymezená plocha takové umístění umožňuje. Krajský soud toto nijak nerefletoval, a napadený rozsudek je proto nepřezkoumatelný.

[5] Rozdělením žadatelů na „bezproblémové“ a „problémové“ byla fakticky založena nedůvodná nerovnost v jejich procesním postavení. Stěžovatel navíc, jak bylo uvedeno výše, byl zařazen do „problémové“ části II.B, ačkoliv splňoval podmínky pro zařazení do části II.A. Nezákonnost postupu odpůrce tak spočívá v tom, že stěžovatelova žádost nebyla projednána, ač rovnocenné žádosti projednány byly a za splnění podmínek jim i bylo vyhověno.

[6] Krajský soud si nesprávně vyložil námitku porušení legitimního očekávání stěžovatele. Podle krajského soudu nelze ze žádosti stěžovatele dovozovat legitimní očekávání jejího kladného vyřízení. Stěžovatel však legitimní očekávání spatřuje

pokračování

v samotném vyřízení své žádosti, ať už s jakýmkoliv přezkoumatelným výsledkem. K tomu dosud nedošlo, navíc zařazení zastavitelné plochy Z3.II do části II.B bylo provedeno bez řádného zdůvodnění pouze s odkazem na nesouhlasná stanoviska dotčených orgánů. Podrobnějšího zdůvodnění se stěžovateli dostalo až v replice odpůrce v rámci řízení před krajským soudem.

[7] Přijatá Změna č. IIA se dotkla práv a oprávněných zájmů stěžovatele, jelikož došlo ke změně možností užívání jeho pozemku z hlediska podmínek vyplývajících z územního plánu. Pozemek stěžovatele je zařazen do plochy zemědělské – trvalé travní porosty, přičemž Změna č. IIA zavedla restriktivnější podmínky přípustných způsobů využití takovýchto ploch. Navíc právě zařazením stěžovatelovy žádosti do „problémové“ části II.B došlo k zásahu do jeho vlastnického práva tak, že v důsledku neoprávněného postupu odpůrce nemůže realizovat stavbu pro rodinnou rekreaci.

[8] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že tvrzení stěžovatele, že vyřadil jeho žádost z projednání, se nezakládá na pravdě. Změna územního plánu č. IIB je stále v procesním řízení. Rozdělení projednávání změny územního plánu na část A a B vyplynulo z procesu schvalování jednotlivých žádostí. Toto řešení bylo přijato z důvodu úspor a také z důvodu, aby již bylo možno vyhovět alespoň těm žádostem, u kterých tomu nebránilo nesouhlasné stanovisko dotčených orgánů.

III. Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku je vadou tak závažnou, že by se jí Nejvyšší správní soud musel podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, tedy i tehdy, pokud by ji stěžovatel sám nenamítl. Teprve, dospěje-li kasační soud k závěru, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné, může se zabývat dalšími stížnostními námitkami (viz např. rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2005, čj. 3 As 6/2004-105, č. 617/2005 Sb. NSS).

[12] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vadu nepřezkoumatelnosti vykazují taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003-52) nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. např. rozsudek NSS ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73,

či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, čj. 4 Azs 27/2004-74). Současně však Nejvyšší správní soud setrvale zastává názor, že soudy nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, čj. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, by se správní soud ve svém rozhodnutí věnoval všem stěžejním námitkám účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, čj. 7 Afs 85/2013-33).

[13] Namítanou nepřezkoumatelností napadený rozsudek netrpí. Krajský soud v něm srozumitelně vysvětlil, v čem spočívá jádro sporu a stěžovatelem uplatněné návrhové body přiměřeným způsobem vypořádal. Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí v tom, že se krajský soud dostatečně nezabýval jeho argumentací ohledně nedůvodného zařazení stěžovatelovy žádosti do projednání v rámci Změny č. IIB. Konkrétně vadami nesouhlasného stanoviska, jež v rozporu s realitou zařadilo pozemek stěžovatele do záboru půdy biotopu velkých savců a vadami tvrzení odpůrce, že zastavitelná plocha Z3.II, jejíž součástí je pozemek stěžovatele, zasahuje do vzdálenosti 50 m od hranice lesa, a dochází tak k dotčení pozemků určených k plnění funkce lesa. Krajský soud v bodě 29 napadeného rozsudku správně zdůraznil, že na zařazení jeho pozemku do Změny II.A nesvědčil stěžovateli právní nárok. Zdejší soud k tomu dodává, že změna územního plánu (stejně jako pořízení nového územního plánu) je postupem zahajovaným z moci úřední a podatel podnětu k jeho zahájení se může domáhat pouze toho, že správní orgán na jeho podnět zareaguje (viz rozsudek NSS ze dne 4. 1. 2018, čj. 10 As 322/2016-58). Stěžejním závěrem krajského soudu poté je, že v nyní projednávané věci nedošlo materiálně ke zkrácení navrhovatele na jeho právech. Tím, že pozemek stěžovatele nebyl zařazen do projednání Změny II.A, resp. jejím přijetím, nedošlo ke změně v jeho právním postavení. Zároveň krajský soud v postupu odpůrce neshledal ani prvky diskriminace stěžovatele ani znaky libovůle. Vzhledem k uvedeným závěrům se krajský soud již obsahem nesouhlasných stanovisek blíže nezabýval (jak je uvedeno v bodě 26 napadeného rozhodnutí). Krajský soud tedy proti tvrzením stěžovatele postavil vlastní ucelený argumentační systém a srozumitelně vysvětlil, proč se již obsahem nesouhlasných stanovisek, ani dalšími důvody pro zařazení pozemků stěžovatele do projednání Změny č. IIB nezabýval. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku tak není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud proto přistoupil k posouzení meritorních kasačních námitek uplatněných stěžovatelem. V projednávané věci je klíčové posouzení otázky, zda vydání opatření obecné povahy - Změny č. IIA stěžovatele zkrátilo na jeho právech.

[15] Stěžovatel dovozuje zásah do svých práv z toho, že jeho žádost byla v rámci projednání změny územního plánu zařazena do „problémové“ části podnětů na změnu územního plánu odpůrce II.B, a to bez dostatečného zdůvodnění. Tím mělo dojít k protiprávnímu zásahu do jeho vlastnického práva, jelikož nemůže realizovat zamýšlenou stavbu pro rodinnou rekreaci, která je v rozporu se stávajícím územním plánem. Toto tvrzení dle názoru Nejvyššího správního soudu neobstojí. Jak uvedl krajský soud, na zařazení stěžovatelova podnětu do projednání v rámci Změny č. IIA neplyne stěžovateli nárok z žádného právního předpisu. Odpůrce různé žadatele navrhuje změny regulace

pokračování

obsažené v územním plánu rozdělil do dvou skupin na základě objektivního kritéria, a to souhlasného či naopak nesouhlasného stanoviska dotčených orgánů. Jak uvedl zdejší soud v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 3/2007-73: „*Při územním plánování (jehož součástí je též změna územního plánu) je však třeba vyvažovat zájmy vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, který spočívá - zjednodušeně řečeno - v harmonickém využití území. Vůle orgánu, který o schvalování územního plánu rozhoduje, je přitom omezena určitými věcnými mantinely, např. urbanistickými, ekologickými, ekonomickými aj., které stanovují zákony a které nelze přehlížet.*“ Postup odpůrce, který při projednávání změny územního plánu přistoupil k rozdělení žádostí na dvě skupiny, určené k samostatnému projednání, lze považovat za logický. Jelikož k rozdělení žádostí do uvedených skupin bylo použito objektivní kritérium – stanoviska dotčených orgánů – nelze tento postup označit ani za diskriminační či vykazující známky libovůle. Ze stejných důvodů nelze konstatovat ani porušení legitimního očekávání stěžovatele.

[16] Stanoviska vydávaná dotčenými orgány pro účely pořízení územně plánovací dokumentace jsou závazným podkladem, kterým jsou pořizovatel i zastupitelstvo obce povinni se při tvorbě územního plánu řídit a od něhož se nesmí odchýlit (viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2022, čj. 3 As 89/2020-51, nebo ze dne 22. 1. 2021, čj. 1 As 161/2019-56). Odpůrci tedy nepříslušelo činit si vlastní názor o tom, zda jsou závěry stanoviska stran pozemků stěžovatele správné. Jelikož stanoviska nejsou samostatnými rozhodnutími (viz § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona), sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Zakládání práv a povinností vyplývajících ze závazného stanoviska se materializuje až v konečném rozhodnutí správního orgánu (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS; uvedený rozsudek se sice zabýval závaznými stanovisky vydávanými podle § 149 správního řádu, uvedené dílčí závěry se však přiměřeně uplatní i ve vztahu ke stanoviskům vydávaným pro účely pořízení územně plánovací dokumentace). Proto i stanoviska podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona podléhají soudnímu přezkumu v zásadě 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, čj. 2 Ao 2/2008-62). (Výjimku zde může představovat např. žaloba obce namítající zásah do svého práva na samosprávu, srov. rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2021, č. j. 6 As 266/2020-55.) Jak však plyne z výše uvedeného, přezkum stanoviska by byl možný až v rámci přezkumu ve věci vydaného opatření obecné povahy. Ve věci stěžovatele dosud opatření obecné povahy vydáno nebylo, Změnu č. IIA nelze za takový soudně přezkoumatelný úkon považovat. Na základě výše uvedeného se zdejší soud ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že Změna č. IIA nebyla způsobilá zkrátit stěžovatele na jeho právech.

[17] Nejvyšší správní soud také upozorňuje, že stěžovatel se v kasační stížnosti vymezuje proti shora specifikovanému nesouhlasnému stanovisku Krajského úřadu kraje Vysočina, odboru životního prostředí a zemědělství. Podkladem pro postup odpůrce bylo ale zároveň též nesouhlasné stanovisko Městského úřadu Bystřice nad Pernštejnem, odboru životního prostředí ze dne 4. 11. 2021, čj. BYS 197762021/OŽP/Ba 1. I za předpokladu, že by se k prvně uvedenému stanovisku nepřihlídělo či bylo nezákonné, jak dovozoval stěžovatel,

samotné nesouhlasné závazné stanovisko Městského úřadu Bystřice nad Pernštejnem by představovalo dostačující odůvodnění postupu odpůrce.

[18] I pokud by zdejší soud přisvědčil tvrzení stěžovatele, že neexistuje překážka, pro kterou by jeho žádost nemohla být projednána již v rámci Změny č. IIA, nemohlo by to být důvodem pro její zrušení. Zrušení Změny č. IIA by totiž, jak již správně uvedl krajský soud, nijak nezměnilo právní postavení stěžovatele. Jeho návrh by zůstal i nadále ve fázi čekající na projednání, jako je tomu nyní. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani s tvrzením stěžovatele, že „*pokud by KSBR zrušil napadenou Změnu č. IIA ÚP, znamenalo by to, že by byla žádost stěžovatele projednána buď by jí bylo vyhověno, nebo by byla přezkoumatelným způsobem zamítnuta.*“ Jak bylo totiž výše vysvětleno, žádost o změnu územního plánu není žádostí ve smyslu § 44 správního řádu, kterou by bylo zahájeno řízení, v němž by bylo nutno vydat rozhodnutí. Jedná se toliko o podnět (navzdory tomu, že jej stavební zákon v § 46, resp. § 55a označuje za návrh), přičemž na vyhovění tomuto podnětu (tj. na rozhodnutí o pořízení změny územního plánu odpovídající požadavku navrhovatele) není nárok (rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2017, čj. 9 As 302/2016-68, bod 58).

[19] Neobstojí ani argument stěžovatele, že Změna č. IIA se dotkla jeho práv a oprávněných zájmů z důvodu, že došlo ke změně možností užívání jeho pozemku z hlediska podmínek vyplývajících z územního plánu. Pozemek stěžovatele je zařazen do plochy zemědělské – trvalé travní porosty, přičemž Změna č. IIA zavedla restriktivnější podmínky přípustných způsobů využití takovýchto ploch. Toto tvrzení postrádá relevanci k předmětu řízení v nyní projednávané věci, jímž byla stěžovatelova žádost o změnu účelového určení jeho pozemku (jeho zařazení do zastavitelných ploch). Zároveň citovaná námitka nebyla v rámci řízení o návrhu uvedena, a její nynější uplatnění je tak v rozporu se zákazem nových důvodů v řízení před Nejvyšším správním soudem, které stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem, ačkoli tak mohl učinit (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[20] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými stěžovatelem uplatněné kasační námitky. Proto dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[21] 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 odpůrci pak dle obsahu spisu nevznikly v řízení uplatnitelné náklady a ostatně sám se vyjádřil v tom smyslu, že náhradu nákladů řízení nepožaduje.

pokračování

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

V Brně dne 7. listopadu 2024

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu