



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudkyň Veroniky Juříčkové a Jiřiny Chmelové v právní věci žalobkyně: **Recovera Využití zdrojů a. s.**, sídlem Španělská 1073/10, Praha 2, zastoupené JUDr. Lenkou Příkazskou, advokátkou, sídlem Vodičkova 710/31, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, sídlem 28. října 117, Ostrava, a proti odpůrci: **statutární město Ostrava**, sídlem Prokešovo náměstí 7, Ostrava, **za účasti**: ČEPS, a. s., sídlem Elektrárenská 774/2, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 1. 2022, č. j. MSK 14629/2022, ve věci umístění stavby a proti části opatření obecné povahy – Změny č. 2b územního plánu Ostravy vydaného zastupitelstvem statutárního města Ostravy ze dne 14. 4. 2021 pod č. 1397/ZM 1822/22, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. 5. 2023, č. j. 79 A 4/2022-80,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému ani odpůrci **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Magistrát města Ostravy jako stavební úřad rozhodnutím ze dne 30. 8. 2021, č. j. SMO/490630/21/ÚPaSŘ/Vlt, zamítl žádost žalobkyně o vydání územního rozhodnutí pro umístění stavby „CENNZO Ostrava“, která měla sloužit jako spalovna nebezpečného

odpadu. Proti prvostupňovému rozhodnutí žalobkyně brojila odvoláním, které žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 1. 2022, č. j. MSK 14629/2022, zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně správní žalobu, s níž spojila návrh na zrušení části opatření obecné povahy – Změny č. 2b územního plánu Ostravy vydaného zastupitelstvem statutárního města Ostravy dne 14. 4. 2021 pod č. 1397/ZM 1822/22. Krajský soud žalobu i návrh na zrušení části územního plánu zamítl.

[3] Krajský soud uvedl, že žalovaný pochybil, když nerespektoval změnu zastoupení žalobkyně a nadále zasílal písemná podání včetně rozhodnutí o odvolání předchozímu zástupci žalobkyně. Jedná se však o vadu, která nemá vliv na zákonnost rozhodnutí o odvolání. Krajský soud neměl pochybnosti o tom, že žalobkyni bylo napadené rozhodnutí materiálně doručeno, o této skutečnosti svědčí samotná správní žaloba a její obsah. Pokud jde o námitku, že se žalobkyně nemohla vyjádřit k potvrzujícímu závaznému stanovisku Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 5. 1. 2022, žalobkyně neuvedla, co konkrétně mělo její případné vyjádření obsahovat a jaký byl faktický dopad do její právní sféry způsobený tím, že se nemohla vyjádřit.

[4] Dále krajský soud nepřisvědčil ani námitce neexistence zákonného důvodu pro vydání nového závazného stanoviska. Byly naplněny podmínky pro postup podle § 4 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), neboť nová podoba územního plánu mohla mít vliv na posouzení stavebního záměru. Pro rozhodnutí o umístění stavby je rozhodný právní a skutkový stav v době jeho vydání. Změna územního plánu byla již v době rozhodování správních orgánů účinná, ty tak měly povinnost rozhodnout v souladu s tímto zněním územně plánovací dokumentace.

[5] Také vypořádání námítky systémové podjatosti provedené žalovaným bylo dle krajského soudu dostatečné. Jelikož byla námitka vznesena až v odvolacím řízení, postačilo, že ji žalovaný vypořádal jako odvolací námitku. Krajský soud neshledal výzvy stavebního úřadu ze dnů 10. 6. 2020, 20. 10. 2020 a 21. 4. 2021 za účelové, nepotvrdil ani žalobkyní namítané průtahy v řízení. Samotný fakt, že ve věci rozhodovaly osoby ve služebním nebo pracovněprávním vztahu k územnímu samosprávnému celku, na jehož území měl být záměr realizován, je s přihlédnutím k § 14 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, bez dalšího nedostatečný. Žalobkyně přitom žádné jiné konkrétní skutečnosti ve vztahu k těmto osobám neuvedla. Krajský soud aproboval také závěr žalovaného, že s ohledem na zákonnou úpravu úřední osoby nemohly rozhodnout jinak. Z těchto důvodů nebylo nutné zabývat se veřejně prezentovanými odmítavými postoji představitelů Statutárního města Ostravy a Magistrátu města Ostravy vůči stavebnímu záměru.

[6] Námitku nedodržení zásady proporcionality územně plánovací dokumentace považoval krajský soud za nepřijatelnou, neboť námitky brojící proti nedostatečné proporcionalitě navrhované změny územního plánu je nutno uplatnit již v rámci námitek dle § 52 odst. 3 stavebního řádu, avšak žalobkyně tuto námitku uplatnila až v návrhu na soudní přezkum. Změna územního plánu byla odůvodněna zhoršenou kvalitou ovzduší způsobenou překročením imisních limitů konkrétních látek v ovzduší, což bylo s ohledem na pasivitu žalobkyně dostatečné.

[7] Krajský soud nepřisvědčil ani tvrzení žalobkyně, že zákon č. 101/2012 Sb., o ochraně ovzduší, a zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, nerozlišují mezi spalovnou nebezpečného

pokračování

odpadu a spalovnou odpadu komunálního. Svůj závěr poté podpořil konkrétnímu odkazy na ustanovení těchto zákonů, ze kterých vyplývá rozdíl v režimu obou typů spaloven. V rozsahu námitky, že se změna územního plánu netýká spaloven komunálního odpadu, krajský soud zopakoval, že žalobkyně nebyla aktivní při přijímání změny územního plánu, a proto nelze odpůrci vytýkat, že se nezabýval proporcionalitou ve vztahu k jednotlivým typům spaloven.

[8] Ani námitce žalobkyně, že změna územního plánu je v napadené části namířena přímo proti jejímu konkrétnímu stavebnímu záměru, krajský soud nepřisvědčil. Zopakoval, že bylo na žalobkyni, aby hájila svá práva při procesu přijímání změny územně plánovací dokumentace. Uvedl též, že v posuzované věci je přezkoumáváno opatření obecné povahy, které je výrazem výkonu samostatné působnosti, resp. výkonu samosprávy územně samosprávného celku, takže tzv. systémová podjatost, k níž žalobkyně implicitně směřuje, z podstaty věci nepřichází v úvahu.

II. Kasační stížnost a další vyjádření

[9] Proti rozsudku krajského soudu podala **žalobkyně** (dále též jako „stěžovatelka“) kasační stížnost, v níž namítá, že jí v průběhu soudního řízení nebyla poskytnuta vyjádření žalovaného, ani odpůrce. O existenci těchto dokumentů se stěžovatelka dozvěděla až v průběhu soudního jednání, přičemž ani tehdy jí nebyly zpřístupněny, do dnešního dne jí přitom není znám přesný obsah těchto listin. Ustanovení § 96b odst. 5 a 6 stavebního zákona týkající se délky platnosti závazného stanoviska orgánu územního plánování jsou pro věc relevantní a měla být aplikována. Naopak nebyly naplněny podmínky pro aplikaci § 4 odst. 4 stavebního zákona, navazující závazné stanovisko orgánu územního plánování ze dne 14. 7. 2021 a přezkumné závazné stanovisko žalovaného ze dne 5. 1. 2022 jsou proto nezákonná. Krajský soud se dle stěžovatelky nesprávně vypořádal s námitkou rizika systémové podjatosti všech úředních osob Magistrátu města Ostravy. Skutečnosti předestřené stěžovatelkou jsou důvodné a zcela jasně dokládají tvrzenou systémovou podjatost jmenovaných osob. S krajským soudem nelze souhlasit, že ani jiná, nepodjatá úřední osoba by ve věci nerozhodla jinak, neboť nelze presumovat, jak by tato osoba rozhodla. Stěžovatelka poté odkazuje zejména na jednání vodoprávního úřadu, který dal podnět k napadené změně části územního plánu. Systémová podjatost dle stěžovatelky vyplývá zejména z obstrukčního chování tohoto úřadu.

[10] Ve vztahu ke změně územně plánovací dokumentace stěžovatelka nenamítala pouze porušení zásady proporcionality, ale také porušení kritérií vhodnosti, potřebnosti a účelnosti, kdy každý zásah do výkonu vlastnických práv musí být proveden za dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Změnou územního plánu navíc nedojde k naplnění odpůrcem formálně tvrzeného cíle, neboť je stále povolena výstavba spaloven komunálního odpadu, jež jsou z pohledu dopadů na kvalitu ovzduší horší než spalovny nebezpečného odpadu. Není taktéž pravda, že stěžovatelka nebyla ve vztahu ke změně územního plánu aktivní a ostražitá. Stěžovatelka proces přijímání Změny č. 2b územního plánu pečlivě sledovala až do dne 18. 9. 2019, kdy byl zastupitelstvem závazně schválen její obsah. Žádná ze 76 změnových položek se stěžovatelky netýkala, proto stěžovatelka dále proces nesledovala, neboť legitimně předpokládala, že schválený obsah již nebude měněn. Následně dne 4. 3. 2020 bylo zastupitelstvem odpůrce schváleno doplnění změnové položky č. 77, která je pro nyní projednávanou věc rozhodná. Stěžovatelka na tento krok ze strany

odpůrce nebyla připravena a legitimně ho nemohla předpokládat. Navíc byla naplno zaměstnána likvidací enormního nárůstu nebezpečného odpadu vzniklého v důsledku pandemie onemocnění Covid-19. Stěžovatelka je tak přesvědčena, že pro její pasivitu existovaly relevantní důvody. Stávající spalovna nebezpečného odpadu provozovaná stěžovatelkou je jedinou v Moravskoslezském kraji. Je nutná její celková rekonstrukce při celkové odstávce. Realizace posuzovaného záměru měla umožnit rekonstrukci a modernizaci stávající spalovny, přičemž ve výsledku dojde ke snížení celkového znečištění emitovaného z obou těchto částí spalovny. Pokud by nedošlo k realizaci záměru, bylo by nutné po dobu rekonstrukce stávajícího zařízení vozit nebezpečný odpad do jiného zařízení, což by mělo negativní dopad z důvodu zvýšení tranzitní dopravy. Stěžovatelka tak má za to, že jsou splněny oba předpoklady pro přípustnost návrhu na soudní přezkum opatření obecné povahy i přes procesní pasivitu stěžovatelky (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS).

[11] **Žalovaný** ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že pro rozhodování správních orgánů je rozhodující stav ke dni vydání rozhodnutí. Z toho vyplývá, že taktéž podklad pro rozhodnutí, kterým je i závazné stanovisko, musí být v době vydání rozhodnutí aktuální. V projednávaném případě došlo v průběhu územního řízení ke změně územního plánu. V takovém případě byly naplněny podmínky § 4 odst. 4 stavebního zákona, stavební úřad postupoval zcela v souladu se zákonem, když požádal orgán územního plánování o součinnost. Pokud dotčený orgán vydá negativní závazné stanovisko, stavební úřad je toto stanovisko povinen respektovat a žádost zamítnout, nemá prostor pro vlastní úvahu. V posuzovaném případě tak stavební úřad neměl jinou možnost než žádost stěžovatelky zamítnout. Samotná existence pracovněprávního poměru nezakládá systémovou podjatost úředních osob, musí dojít k překročení kritické míry systémového rizika. K námitce stěžovatelky, že systémovou podjatost úředních osob zakládá účelové prodlužování délky územního řízení opakovanými výzvami k doplnění podkladů žádosti, žalovaný uvádí, že k žádosti doložené podklady a dokumentace nesplňovaly požadavky § 86 odst. 2 písm. b) a e) stavebního zákona. Nároky na obsah žádosti o vydání územního rozhodnutí, které vůči stěžovateli stavební úřad uplatnil, byly zcela v souladu s požadavky stavebního zákona.

[12] **Odpůrce** ve svém vyjádření odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku a navrhl zamítnutí kasační stížnosti. **Osoba zúčastněná na řízení** práva vyjádřit se v řízení o kasační stížnosti nevyužila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] 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.

[14] 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 přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“)] a shledal, že kasační stížnost není důvodná.

III.A) Neposkytnutí vyjádření žalovaného a odpůrce

pokračování

[15] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítala, že jí krajský soud neposkytl vyjádření žalovaného a odpůrce, přičemž z těchto podkladů krajský soud při vydání svého rozhodnutí zjevně vycházel.

[16] Pravidla pro komunikaci soudu s účastníky řízení a osobami zúčastněnými na řízení po zahájení řízení upravuje § 74 odst. 1 s. ř. s. Podle něho platí, že *předseda senátu doručí žalobu žalovanému do vlastních rukou a doručí ji těm osobám zúčastněným na řízení, jejichž okruh je ze žaloby zřejmý. Současně uloží žalovanému, aby nejdéle ve lhůtě jednoho měsíce předložil správní spisy a své vyjádření k žalobě; k žalobě nebo jinému návrhu, o kterém je soud povinen rozhodnout ve lhůtách počítaných na dny, je žalovaný povinen předložit správní spisy a své vyjádření bez zbytečného odkladu. Došlé vyjádření doručí žalobci a osobám zúčastněným na řízení; přitom může žalobci uložit, aby podal repliku. Předseda senátu může uložit i jiným osobám nebo úřadům, aby předložily své spisy k projednání věci potřebné, popřípadě také sdělily své stanovisko k věci.*

[17] Povinnost zaslat žalobci vyjádření žalovaného, resp. odpůrce, tak vyplývá přímo z § 74 odst. 1 s. ř. s. Ze spisu krajského soudu (č. l. 45) Nejvyšší správní soud zjistil, že vyjádření odpůrce bylo zástupkyni stěžovatelky zasláno na vědomí. Ze spisu však již žádným způsobem nevyplývá, že by soud zástupkyni stěžovatelky zaslal vyjádření žalovaného. Tím krajský soud porušil § 74 odst. 1 s. ř. s. a zatížil své řízení vadou, dle Nejvyššího správního soudu však tato vada nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

[18] Doručováním vyjádření účastníka řízení ostatním účastníkům se Nejvyšší správní soud velmi podrobně zabýval v rozsudku ze dne 6. 12. 2007, č. j. 2 Afs 91/2007-90. Podle tohoto rozsudku je komunikace mezi soudem a účastníky upravena v § 74 s. ř. s., tímto ustanovením se však nevyčerpává. Je především nezbytné vycházet ze zásady rovnosti zbraní v soudním řízení jakožto jednoho z aspektů práva na spravedlivý proces. V citovaném rozsudku jsou uvedeny jednotlivé okolnosti, ke kterým je nutno přihlížet při hodnocení zákonnosti počínání soudu, který nedoručil vyjádření účastníka řízení ostatním účastníkům. Rozhodující je, zda vyjádření má za cíl ovlivnit rozhodnutí soudu, zda z něho soud při svém rozhodování vyšel, do jaké míry opřel výrok a odůvodnění rozhodnutí o obsah vyjádření a zda bylo ve věci nařízeno ústní jednání. Soud dospěl ve shora uvedeném rozsudku k závěru, že jestliže soud nezaslal ostatním účastníkům řízení vyjádření jednoho z účastníků, přitom z něho ve svém rozhodnutí vychází a účastníci se s ním nemohli seznámit ani během ústního jednání, od kterého soud upustil, zatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí soudu.

[19] V projednávané věci nelze pochybovat o tom, že vyjádření žalovaného mělo za cíl ovlivnit rozhodnutí soudu, přičemž z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, že se daným vyjádřením krajský soud zabýval a při rozhodování vycházel z jeho obsahu. Oproti případu hodnoceném v rozsudku č. j. 2 Afs 91/2007-90 se však ve věci konalo z popudu stěžovatelky dne 24. 5. 2023 jednání. Dle audiozáznamu (č. l. 79) pověřená zaměstnankyně žalovaného v průběhu jednání detailně zopakovala obsah vyjádření. Přítomný zástupce stěžovatelky tak byl s obsahem vyjádření dostatečně seznámen a byl mu dán prostor k tomu, aby se k argumentaci žalovaného vyjádřil. Nelze též odhlédnout od skutečnosti, že vyjádření žalovaného se v podstatných rysech kryje s odůvodněním rozhodnutí o odvolání. Jelikož se v daném řízení konalo jednání, zástupci stěžovatelky taktéž nic nebránilo v tom, aby proti nezaslání vyjádření brojil přímo na jednání a požadoval zpřístupnění obsahu vyjádření „krátkou cestou“, jak se například stalo v případě, na který stěžovatelka odkazuje (viz

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2023, č. j. 4 As 142/2023-55). Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že stěžovatelka byla v řízení před krajským soudem dostatečně seznámena s obsahem vyjádření žalovaného a byl jí dán dostatečný prostor pro to, aby k němu uplatnila vlastní argumenty a námitky (jak vyžaduje např. nález Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. IV. ÚS1480/21, na který stěžovatelka také odkazovala).

[20] Nejvyšší správní soud pouze krátce doplňuje, že také v případě namítaného nedoručení vyjádření odpůrce, by platil obdobný závěr, neboť zástupce stěžovatelky byl na jednání seznámen s argumentací odpůrce, se kterou dokonce vedl polemiku.

III.B) Vydání navazujícího závazného stanoviska po změně územního plánu

[21] Stěžovatelka namítá, že v územním řízení nebyly splněny podmínky pro aplikaci § 4 odst. 4 stavebního zákona, navazující závazné stanovisko orgánu územního plánování a přezkumné závazné stanovisko jsou proto nezákonná. Ve věci měla být naopak aplikována úprava dle § 96b odst. 5 a 6 stavebního zákona, která má přednost před postupem dle § 4 odst. 4 stavebního zákona.

[22] Podle § 4 odst. 4 stavebního zákona platí, že *dotčený orgán je vázán svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem. Navazující stanoviska nebo navazující závazná stanoviska mohou dotčené orgány v téže věci uplatňovat pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní stanovisko nebo závazné stanovisko vydáno, nebo skutečností vyplývajících z větší podrobnosti pořízené územně plánovací dokumentace nebo podkladů pro rozhodnutí nebo jiný úkon orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona, jinak se k nim nepřiblíží.*

[23] Podle § 96b odst. 5 stavebního zákona *závazné stanovisko platí 2 roky ode dne vydání, nestanoví-li orgán územního plánování v odůvodněných případech lhůtu delší, nejdéle však 3 roky. Podle odst. 6 platnost závazného stanoviska nelze prodloužit, pokud se změnily podmínky v území.*

[24] Již v rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. j. 6 As 23/2006-98, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že pro rozhodnutí o umístění stavby je rozhodný právní a skutkový stav v době vydání rozhodnutí. Pokud od podání návrhu na umístění stavby došlo ke změně územně plánovací dokumentace, je podkladem pro vydání územního rozhodnutí již tato změněná územně plánovací dokumentace. Tento závěr byl poté několikrát potvrzen v navazující judikatuře (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2022, č. j. 2 As 83/2021-23, nebo ze 22. 4. 2024, č. j. 9 As 14/2023-58).

[25] Jestliže rozhodnutí o umístění stavby závisí na posouzení jí vyvolané změny v území, je podkladem tohoto rozhodnutí závazné stanovisko orgánu územního plánování. Pokud je tedy pro územní rozhodnutí rozhodný skutkový stav v době jeho vydání, musí být i podkladové závazné stanovisko orgánu územního plánování vydáno v souladu s tímto aktuálním skutkovým stavem. K obdobnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 1. 2021, č. j. 1 As 161/2019-56, č. 4157/2021 Sb. NSS. Ačkoliv se tak stalo ve vztahu ke stanovisku vydanému v průběhu pořizování územního plánu, je tento závěr třeba vztáhnout též na závazná stanoviska vydávaná pro správní rozhodnutí.

[26] V případě, že mezi vydáním závazného stanoviska a vydáním územního rozhodnutí dojde k relevantní změně územně plánovací dokumentace, je namístě, aby orgán územního

pokračování

plánování vydal navazující závazné stanovisko, ve kterém zhodnotí soulad závěru s aktualizovanou územně plánovací dokumentací, neboť právě tato verze územně plánovací dokumentace je rozhodná pro územní rozhodnutí. Omezení možnosti vydávání navazujících stanovisek (pro účely procesů územního plánování) a navazujících závazných stanovisek (pro účely správních řízení podle stavebního zákona - § 4 odst. 2 stavebního zákona) bylo míněno zejména pro na sebe navazující procesy územního plánování či navazující správní řízení ve věci určitého záměru. Nepochybně se však uplatní i v rámci každého z těchto postupů či řízení. Zájem na tom, aby vydávaná územně plánovací dokumentace nebo rozhodnutí stavebního úřadu vycházely ze skutkového a právního stavu ke dni svého vydání, pak zcela jistě splňuje podmínky stanovené v citovaném ustanovení pro vydání navazujícího (závazného) stanoviska.

[27] V projednávané věci tak došlo k naplnění podmínek dle § 4 odst. 4 stavebního zákona pro vydání navazujícího závazného stanoviska. K záměru bylo dne 9. 7. 2020 vydáno koordinované závazné stanovisko č. j. SMO/3407/69/20/ÚPaSŘ/Ada, jímž byl záměr shledán jako přípustný. V mezidobí byla vydána Změna č. 2b územního plánu, která brání realizaci posuzovaného záměru. Stavební úřad se při vydávání rozhodnutí o umístění stavby musí řídit aktuálním zněním územního plánu. Bylo tak namístě, aby si stavební úřad vyžádal navazující závazné stanovisko orgánu územního plánování, které reflektovalo vliv Změny č. 2b územního plánu na přípustnost záměru. Stavební úřad proto učinil správně, když si navazující závazné stanovisko vyžádal. Nejvyšší správní soud se tak v této otázce ztotožnil s krajským soudem.

[28] Stěžovatelka se mylí, pokud se domnívá, že jediným negativním důsledkem změny okolností může být absence možnosti prodloužit platnost závazného stanoviska (§ 96b odst. 6 stavebního zákona). Stejně tak připadá v úvahu také jeho změna navazujícím závazným stanoviskem, jsou-li pro to důvody. Účelem závazných stanovisek je totiž poskytnout příslušnému správnímu orgánu odborný podklad, na jehož základě může rozhodnout. Závazná stanoviska vzhledem ke své povaze nemohou účastníkům řízení poskytnout právní jistotu, či u nich vyvolat legitimní očekávání, že jejich žádosti bude vyhověno bez ohledu na případnou změnu okolností. Není pravda, že by se po vydání závazného stanoviska orgánu územního plánování jakkoli konzervoval stav v době vydání závazného stanoviska pro účely rozhodnutí stavebního úřadu, jak se snaží tvrdit stěžovatelka.

III.C) Riziko systémové podjatosti

[29] Další z kasačních námitek směřovala proti posouzení rizika systémové podjatosti všech úředních osob Magistrátu města Ostravy. Stěžovatelka tuto námitku uplatnila až v odvolání, žalovaný se tak námitkou podjatosti zabýval jako odvolací námitkou. Závěr o nedůvodnosti námítky překročení rizika systémové podjatosti žalovaný vypořádal především odkazem na § 14 odst. 2 správního řádu. Krajský soud závěr o nepřekročení rizika systémové podjatosti potvrdil.

[30] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že se v nyní posuzovaném případě nejedná o systémovou podjatost. Problematikou tzv. systémové podjatosti se Nejvyšší správní soud již opakovaně zabýval. Jeho rozšířený senát uvedl, že u úředních osob, které jsou v zaměstnaneckém nebo jemu obdobném poměru k subjektu, jehož zájmy mohou být

v řízení, v němž rozhodují, dotčeny, existuje tzv. „systémové riziko podjatosti“. Existence zaměstnaneckého či jiného obdobného poměru však sama o sobě systémovou podjatost nezakládá. K tomu je třeba, aby bylo překročena „kritická míra systémového rizika“, tj. další okolnosti svědčící tomu, že takový zájem může být v dané věci prosazován právě prostřednictvím vztahu ekonomické závislosti úřední osoby na státu či územním samosprávném celku (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119, č. 2802/2013 Sb. NSS. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2023, č. j. 6 As 52/2023-127, č. 4533/2023 Sb. NSS, na těchto závěrech rozšířeného senátu zásadně nic nezměnila ani novelizace správního řádu s účinností od 1. 11. 2018 provedená zákonem č. 176/2018 Sb., kdy byl do správního řádu nově vtělen § 14 odst. 2, který stanoví, že úřední osoba není vyloučena podle odstavce 1, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku. Podle rozsudku č. j. 6 As 52/2023-127 ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu nebrání aplikaci výše uvedených závěrů rozšířeného senátu k tzv. systémové podjatosti, posiluje však důraz na existenci dalších závažných skutečností svědčících pro vyloučení úředních osob.

[31] Stěžovatelka v projednávané věci spatřuje dva okruhy závažných skutečností svědčících o překročení míry rizika systémové podjatosti: 1) obstrukční postup odboru ochrany životního prostředí Magistrátu města Ostravy a 2) odmítavá veřejná vyjádření vrcholných zástupců odpůrce.

[32] V řízení před krajským soudem stěžovatelka namítala, že výzvy stavebního úřadu ze dne 10. 6. 2020, 20. 10. 2020 a 21. 4. 2021 byly obstrukční. Krajský soud stěžovatelce nepřisvědčil, načež stěžovatelka v kasační stížnosti připustila, že tyto výzvy byly opodstatněné. Setrvala však na argumentaci stran neopodstatněnosti výzvy a „ústrků“ odboru ochrany životního prostředí Magistrátu města Ostravy (ve věci vystupoval v pozici vodoprávního úřadu). Stěžovatelka poukazuje na „různé procesní úkony a obstrukce“, které měly dle stěžovatelky zdržet vydání územního rozhodnutí do schválení Změny č. 2b územního plánu, konkrétně však neuvádí, jakým způsobem měl vodoprávní úřad vydání územního rozhodnutí zdržovat. Jedinou výjimkou je v tomto směru stěžovatelčin odkaz na negativní závazné stanovisko vodoprávního úřadu ze dne 2. 10. 2020, které vedlo k vydání předchozího zamítavého prvostupňového rozhodnutí. Negativní závazné stanovisko však bylo vydáno z důvodu, že předložená dokumentace neobsahovala informace o tom, zda je zajištěna řádná likvidace splaškových a srážkových vod ze stavby v souladu s § 5 odst. 3 a § 38 odst. 2 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách. Souhlasné závazné stanovisko vodoprávního orgánu bylo následně vydáno poté, co stěžovatelka projektovou dokumentaci doplnila. Z tohoto důvodu bylo také zrušeno původní zamítavé prvostupňové rozhodnutí. Dle Nejvyššího správního soudu nelze hodnotit vydání negativního závazného stanoviska vodoprávním úřadem jako obstrukci, neboť tento úkon vodoprávního úřadu byl racionálně odůvodněn nedostatkem projektové dokumentace. Další údajné obstrukce ze strany vodoprávního úřadu již stěžovatelka nekonkretizovala, nelze proto dospět k závěru, že by vodoprávní úřad obstruoval v průběhu územního řízení tak, aby před vydáním územního rozhodnutí došlo ke změně územního plánu. V takovém případě pak nelze dovodit ani překročení rizika systémové podjatosti pouze ze skutečnosti, že vodoprávní úřad inicioval přidání položky č. 77 Změny č. 2b územního plánu, která znemožňuje realizaci zamýšleného záměru.

pokračování

[33] Krajský soud se veřejnými vyjádřeními představitelů odpůrce nezabýval, neboť dospěl k závěru, že kvůli negativnímu závaznému stanovisku orgánu územního plánování nebylo možné věc rozhodnout jinak, resp. jakákoliv, tedy i nepodjatá osoba by ve věci musela rozhodnout stejně, jak rozhodl stavební úřad. Tento závěr krajského soudu lze obecně aprobovat, není totiž účelné zabývat se podjatostí úředních osob v případě, že by jejich možná podjatost nemohla mít vliv na výsledek řízení. V projednávané věci však krajský soud hodnotil míru rizika systémové podjatosti příliš úzce, pouze ve vztahu k stavebnímu úřadu. Nadkritická míra rizika systémové podjatosti však může ze všech úkonů v řízení vyloučit i úřední osoby dotčených orgánů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2024, č. j. 9 As 184/2024-163, č. 4660/2025 Sb. NSS.). Krajský soud nesprávně přeshl skutečnost, že negativní závazné stanovisko vydal Magistrát města Ostravy, odbor územního plánování a stavebního řádu, oddělení územního plánování a památkové péče, tedy dokonce totožný odbor, který vydal též zpochybňované prvostupňové rozhodnutí a jehož systémovou podjatostí se krajský soud zabýval. Za této situace tak nelze jednoduše dospět k závěru, že stavební úřad nemohl na základě objektivních okolností rozhodnout jinak, neboť samotné negativní závazné stanovisko orgánu územního plánování mohlo být systémovou podjatostí ovlivněno.

[34] Navzdory tomu neshledává Nejvyšší správní soud důvod pro zrušení napadeného rozsudku, a to zejména pro výše uvedenou nedůvodnost námítky obstrukčního postupu vodoprávního úřadu. Pokud jde o namítaná veřejná prohlášení představitelů odpůrce, Nejvyšší správní soud již v řadě dřívějších případů konstatoval, že veřejná vystoupení politiků jsou v případě místně důležitých či kontroverzních staveb běžným jevem a korelují s podstatou politiky jako správy věcí veřejných. Ne jakákoliv politická vyjádření lze automaticky považovat za důvod podjatosti úředníků vystupujících v zaměstnaneckém či obdobném poměru vůči korporaci, kterou tito političtí představitelé zastupují (viz např. rozsudek ze dne 21. 12. 2018, č. j. 4 As 302/2018-55, či ze dne 2. 3. 2017, č. j. 4 As 219/2016-35). Zároveň dodal, že je v zájmu politických představitelů vyjadřovat se z hlediska probíhajících řízení uměřeně tak, aby nevzbudili pochybnosti o možném zasahování politického vedení samospráv či státu do těchto řízení (rozsudek ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020-66, č. 4118/2021 Sb. NSS). Stěžovatelka v žalobě upozorňovala zejména na vyjádření tehdejšího primátora a jeho náměstkyně. Nejvyšší správní soud tato vyjádření hodnotí jako umírněně odmítavá ve vztahu k posuzovanému záměru a podložená racionální argumentací. I kdyby byla v řízení před krajským soudem tato tvrzení prokázána, s ohledem na výše citovanou judikaturu by se se nejednalo o okolnost vzbuzující pochybnost o nepodjatosti úředních osob Magistrátu města Ostravy.

[35] Nejvyšší správní soud tak ve shodě s krajským soudem, byť s dílčí korekcí, dospěl k závěru, že v projednávané věci nedošlo k překročení míry rizika systémové podjatosti úředních osob Magistrátu města Ostravy, které ve věci rozhodovaly na prvním stupni.

III.D) Návrh na zrušení Změny č. 2b územního plánu

[36] Pro posouzení návrhu je nejprve nutné vyjasnit, zda byla stěžovatelka v procesu přijímání změny územního plánu skutečně pasivní, a to bez oprávněného důvodu. Dle kasační argumentace se stěžovatelka návrhu Změny č. 2b (ve znění schváleném dne 18. 9. 2019) důkladně věnovala, přičemž dospěla k závěru, že se jejích práv nedotýká, proto této změně již nevěnovala pozornost. Odpůrce poté dne 4. 3. 2020 rozhodl o doplnění připravované změny územního plánu o položku č. 77, kterou došlo ke změně podmínek

využití ploch s rozdílným způsobem využití s cílem zamezit výstavbě nových spaloven nebezpečných odpadů na celém území města, a tedy k zamezení realizace připravovaného záměru stěžovatelky.

[37] Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem krajského soudu, že stěžovatelka nebyla v procesu přípravy změny územního plánu dostatečně bdělá. I pokud by Nejvyšší správní soud přijal tvrzení stěžovatelky, že se skutečně původním zněním (míněno zřejmě zadání, resp. pokyny pro zpracování návrhu změny ve smyslu § 55 odst. 1 stavebního zákona) Změny č. 2b územního plánu zabývala, nemohlo jí vzniknout legitimní očekávání, že takto vymezený rozsah nemůže být změněn. Pokyny, na jejichž základě pořizovatel zajistí zpracování návrhu změny územního plánu, totiž nestanovují konečnou podobu změny územního plánu a mohou v dalším procesu pořízení změny územního plánu doznat změn. Nemohou tak být dostatečně spolehlivé pro úsudek o možném dotčení práv dotčených osob. Ten je možné učinit nejdříve na základě návrhu změny územního plánu, který je předkládán k veřejnému projednání dle § 52 stavebního zákona a k němuž bylo možno podávat připomínky a námitky. Nehledě k tomu, že i na základě podaných připomínek či námitek může návrh doznat dalších úprav.

[38] V projednávaném případě byla položka č. 77 včleněna do obsahu Změny č. 2b územního plánu na základě rozhodnutí zastupitelstva odpůrce dne 4. 3. 2020. Veřejné projednání Změny č. 2b územního plánu přitom proběhlo až 12. 11. 2020 s tím, že návrh projednávané Změny č. 2b územního plánu byl vystaven k nahlédnutí způsobem umožňujícím dálkový přístup od 8. 10. 2020 do 19. 11. 2020.

[39] Nejvyšší správní soud uzavírá, že stěžovatelka dospěla k závěru o tom, že se jí Změna č. 2b územního plánu netýká, předčasně. Pasivitu stěžovatelky v procesu přijímání Změny č. 2b územního plánu způsobenou tímto předčasným závěrem je pak nutné klást k tíži právě stěžovatelce, neboť je to primárně ona, kdo má řádně bránit svá práva v procesech změn územně plánovací dokumentace.

[40] Judikatura Nejvyššího správního soudu se ustálila na závěru, že soud nemůže poměřovat důležité veřejné zájmy s dotčenými právy jednotlivců v první linii tam, kde navrhovatel zůstal v procesu přijímání opatření obecné povahy zcela pasivní (tj. neuplatnil proti napadenému opatření obecné povahy včas námitky či připomínky). V takovém případě může být navrhovatel obecně úspěšný toliko s námitkami proti nedostatku pravomoci či příslušnosti odpůrce k vydání opatření obecné povahy nebo porušení kogentních předpisů chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (za celou řadu judikátů viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019-38, ve věci *územního plánu města Mnichovice*, body 8 až 12, a tam citovanou další judikaturu). Napadený rozsudek je tak nutné korigovat v bodě 42, kde krajský soud uvedl, že námitky brojící proti nedostatečné proporcionalitě navrhovaného územního plánu lze vznést pouze v rámci námitek dle § 52 odst. 3 stavebního zákona. Ve skutečnosti tyto námitky lze vznést i v soudním řízení, avšak soud jim může k ochraně žalobcových práv vyhovět pouze za předpokladu, že byly vzneseny již v procesu přijímání opatření obecné povahy.

[41] Žalobní a kasační argumentaci stěžovatelky směřující věcně proti Změně č. 2 b územního plánu nelze podřadit pod žádnou z výše uvedených kategorií potenciálně úspěšných námitek. Na tomto závěru nic nemění ani kasační argumentace stěžovatelky, že v žalobě neuplatnila pouze námitku porušení proporcionality, ale také kritérii vhodnosti,

pokračování

potřebnosti a účelnosti s tím, že každý zásah do výkonu vlastnických práv musí být proveden za dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Ať již stěžovatelka své námitky nazve jakýmkoliv způsobem, je zjevné, že uplatňuje výhradu vůči přiměřenosti zásahu do svých vlastnických práv. Takovým námitkám krajský soud za dané situace nemohl vyhovět.

[42] Stěžovatelka v závěru kasační stížnosti odkazovala na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, jehož závěry interpretuje tak, že pasivita navrhovatele nebrání přezkumu opatření obecné povahy, pokud pasivita vyplývala z objektivních skutečností, nebo pokud jsou nezákonnosti závažného rázu a mají dopad na veřejné zájmy.

[43] Nejvyšší správní soud posoudil okolnosti projednávané věci i z hledisek formulovaných rozšířeným senátem, přičemž dospěl ke shodnému závěru jako krajský soud, že pasivita stěžovatelky má zásadní vliv na neúspěšnost návrhu na zrušení Změny č. 2b územního plánu. Stěžovatelku v žádném případě neomlouvá, že v době schvalování Změny č. 2b územního plánu věnovala pozornost likvidaci infekčních zdravotních odpadů vzniklých v důsledku pandemie onemocnění covid-19. Jak uvádí sama stěžovatelka, termické odstraňování nebezpečných odpadů je jejím podnikáním. Pokud se stěžovatelka, byť za všeobecně obtížnější situace představované průběhem pandemie onemocnění covid-19, dostatečně nevěnovala ochraně svých vlastnických práv a podnikatelských zájmů v procesech územního plánování, lze tuto skutečnost přičítat k tíži pouze jí samotné. Stejně tak negativní dopady pasivity stěžovatelky nenapraví ani tvrzená skutečnost, že stávající spalovna nebezpečného odpadu vyžaduje rekonstrukci s celkovou odstávkou.

IV. Závěr a náklady řízení

[44] Žalobkyně se svými námitkami neuspěla. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[45] O náhradě nákladů řízení mezi účastníky řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Žalobkyně ve věci neměla úspěch, pročez nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému ani odpůrci v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, soud proto rozhodl, že se jim náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

[46] Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 27. března 2025

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu

