



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Veroniky Juříčkové, soudce zpravodaje Štěpána Výborného a soudce Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **TRIVIUM TRADE s.r.o.**, sídlem Smržická 454/25, Držovice, zastoupený Mgr. Janem Plintou, advokátem, sídlem Petřkovická 974/5a, Ostrava, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, a proti odpůrci: **obec Bělá pod Pradědem**, sídlem Domašov 381, Bělá pod Pradědem, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 4. 2024, č. j. KUOK 43541/2024, a o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Bělé pod Pradědem ze dne 14. 9. 2022, č. j. OBPP/16949/2022, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 7. 8. 2024, č. j. 73 A 2/2024-37,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Územní plán Bělé pod Pradědem (dále jen „obec“), vydaný usnesením zastupitelstva obce jako opatření obecné povahy ze dne 14. 9. 2022, č. j. OBPP/16949/2022 (dále jen „územní plán“), stanovil v místní části Filipovice závazné pořadí změn v území (etapizaci

výstavby) tak, že realizace nových staveb pro bydlení a rodinnou rekreaci bude přípustná až po vybudování splaškové kanalizace napojené na stávající stokovou síť.

[2] Městský úřad Jeseník (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 14. 4. 2023, č. j. MJ/20526/2023/SÚ/KuA, zamítl žádost žalobce o vydání společného povolení pro novostavbu dvou domů pro krátkodobou rekreaci v Bělé pod Pradědem, části Filipovice (dále jen „stavební záměr“). Důvodem pro zamítnutí žádosti bylo závazné stanovisko dotčeného orgánu územního plánování ze dne 14. 12. 2022, které shledalo záměr nepřipustným, protože nerespektuje etapizaci stanovenou územním plánem (splašková kanalizace dosud nebyla vybudována). Dotčený orgán označil stavební záměr za rozporný s cíli a úkoly územního plánování vyjádřenými v § 18 odst. 1 a v § 19 odst. 1 písm. f) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

[3] Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný zčásti změnil výrok rozhodnutí stavebního úřadu (upravil odkaz na zákonné ustanovení zakládající příslušnost stavebního úřadu a doplnil výčet účastníků daného řízení), ve zbytku toto rozhodnutí potvrdil. Žalovaný odkázal na závazné stanovisko nadřízeného orgánu územního plánování ze dne 6. 10. 2023, které rovněž shledalo stavební záměr nepřipustným. Kromě nesouladu s etapizací stanovenou územním plánem nadřízený dotčený orgán uvedl, že záměr není v souladu s bodem 73.2.1 zásad územního rozvoje Olomouckého kraje, neboť navrhuje navýšení kapacit individuální rekreace. Záměr také nerespektuje požadavek kapitoly B.4.1. územního plánu realizovat přírůstek kapacit rodinné rekreace jen výjimečně, ani požadavek kapitoly B.5. písm. b) územního plánu respektovat strukturu a charakter stávající zástavby, tj. rozvolněnou nízkopodlažní zástavbu rodinných domů vesnického typu. Záměr nadto naplňuje definici apartmánového domu, jejichž výstavba je na celém území obce zakázána dle kapitoly F.3.1.g územního plánu. Nadřízený dotčený orgán tedy konstatoval, že záměr je nejenom v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, zejména s požadavky § 18 odst. 1 a § 19 odst. 1 písm. f) stavebního zákona, ale nerespektuje ani požadavky na umístění, uspořádání a řešení staveb podle § 19 odst. 1 písm. d) stavebního zákona (rozvolněnou zástavbu) a na umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území podle § 19 odst. 1 písm. e) stavebního zákona. Žalovaný s ohledem na vázanost obsahem závazného stanoviska nadřízeného dotčeného orgánu posoudil žalobcovo odvolání jako nedůvodné.

[4] V žalobě proti rozhodnutí žalovaného žalobce namítl, že stavební záměr je přípustný, protože nemělo být přihlíženo k etapizaci stanovené novým územním plánem. Zároveň žalobce navrhl zrušení části I.A. textové části, kapitoly L – Stanovení pořadí změn v území (etapizace) územního plánu.

[5] Žalobu proti rozhodnutí žalovaného Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci nyní napadeným rozsudkem zamítl. Krajský soud konstatoval, že rozpor stavebního záměru s ustanovením územního plánu o etapizaci nebyl jediným důvodem jeho nepřipustnosti. Další důvody nepřipustnosti záměru nebyly pouze doplňkové k „hlavnímu“ důvodu spočívajícímu v nerespektování stanovené etapizace. Jestliže ovšem žalobce v žalobě napadl pouze jediný z kumulativně uvedených důvodů nepřipustnosti záměru, bylo by nadbytečné, aby se krajský soud zabýval žalobcovými námitkami směřujícími proti etapizaci a jejím

pokračování

důvodům. Ani případný závěr o nesprávnosti výkladu regulativu etapizace by totiž nemohl mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Krajský soud proto žalobní argumentaci pro bezpředmětnost věcně nevypořádal a žalobu zamítl.

[6] Ze stejného důvodu dospěl krajský soud k závěru, že nejsou splněny podmínky pro přezkum napadené části územního plánu, a to s ohledem na akcesorickou povahu incidenčního přezkumu opatření obecné povahy. Byla-li žaloba proti rozhodnutí žalovaného zamítnuta z důvodu, že ani případný závěr o důvodnosti žalobního bodu o etapizaci nemohl ovlivnit zákonnost napadeného rozhodnutí, je zjevné, že ani případný závěr o nezákonnosti předmětného regulativu územního plánu nemohl jakkoli ovlivnit právní postavení žalobce. Návrh na zrušení části územního plánu proto krajský soud odmítl.

II. Podání účastníků řízení

[7] Proti rozsudku krajského soudu podává žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost.

[8] Stěžovatel namítá, že se krajský soud vůbec nezabýval žalobní námitkou týkající se etapizace, přestože stavební úřad zamítl stavební záměr pouze pro jeho nesoulad s etapizací zavedenou územním plánem z roku 2022. Pokud žalovaný až v odvolacím řízení přednesl další důvody, pro které měl být stavební záměr nepřípustný, došlo k odepření žalobcova práva na projednání věci před správním orgánem I. stupně. Pokud žalovaný shledal, že stěžovatelův stavební záměr neobstojí i z jiných důvodů než z těch, které uváděl správní orgán I. stupně, měl celou věc vrátit stavebnímu úřadu se závazným právním názorem. Žalovaný navíc stanovil stěžovateli nepřiměřeně krátkou lhůtu k vyjádření k závaznému stanovisku ze dne 6. 10. 2023.

[9] Ze stejných důvodů stěžovatel rozporuje odmítnutí jeho návrhu na zrušení části územního plánu (v rozsahu etapizace). Krajským soudem tvrzená akcesoričnost není absolutní, protože odmítnout návrh na zrušení opatření obecné povahy lze pouze v situaci, kdy se napadené rozhodnutí nijak neopírá o opatření obecné povahy.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že stavební záměr nesplňoval více požadavků územního plánu. I kdyby žalovaný akceptoval stěžovatelův výklad k etapizaci, záměr by byl stále nepřípustný dle § 96b stavebního zákona. Podle žalovaného stěžovatel mohl požádat o prodloužení lhůty pro vyjádření k závaznému stanovisku ze dne 6. 10. 2023 nebo doložit návrh řešení záměru, který bude v souladu s územním plánem, což neučinil. Byl-li tedy závěr o nepřípustnosti záměru z hlediska územního plánování opřen kumulativně o více důvodů, nelze zrušit napadené rozhodnutí, pokud nebyly žalobou napadeny všechny tyto důvody. Ze stejného důvodu obstojí také odmítnutí návrhu na zrušení části územního plánu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a důvodů v ní uvedených [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní

řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 s. ř. s.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Stěžovatel v kasační stížnosti nejprve zpochybňuje postup krajského soudu, který věcně žalobní argumentaci nevypořádal s konstatováním, že by to nemohlo nic změnit na zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí.

[14] Nejvyšší správní soud předesílá, že soudní řád správní je svojí povahou normou obrannou, nikoli kontrolní, neboť zajišťuje poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob. Smyslem a cílem soudního přezkumu správních rozhodnutí je tak především efektivní ochrana konkrétních veřejných subjektivních práv osob a jejím prostřednictvím pak i kontrola zákonnosti těchto rozhodnutí (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86). Správní soudy tak nechrání zákonnost jednání veřejné správy obecně, nýbrž pouze při zásahu do veřejných subjektivních práv ze strany orgánů veřejné správy. V nyní posuzovaném případě to znamená, že úkolem krajského soudu bylo posoudit zákonnost rozhodnutí žalovaného a jemu předcházejícího postupu správních orgánů, avšak pouze ve vztahu k dotčení veřejných subjektivních práv stěžovatele.

[15] Dále platí, že podle § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumává soud napadené výroky rozhodnutí pouze v mezích žalobních bodů. Smyslem uvedení žalobních bodů [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] je jednoznačné stanovení rámce požadovaného soudního přezkumu (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS). S ohledem na dispoziční zásadu je krajský soud žalobními body vázán, přičemž bez námítky může přihlídnout pouze k některým vadám řízení a nicotnosti rozhodnutí.

[16] V případech, kdy žalobou napadené rozhodnutí stojí na vícero důvodech, musí žalobce pro úspěšnost žaloby napadnout veškeré tyto důvody. Nejvyšší správní soud opakovaně a ve vztahu k různým oblastem správního práva shledal, že zpochybnění pouze jednoho z dílčích důvodů žalobou napadeného rozhodnutí nepovede k vyhovění žaloby, nýbrž k jejímu zamítnutí. V rozsudku ze dne 30. 5. 2018, č. j. 6 As 142/2017-24, Nejvyšší správní soud konstatoval, že jestliže tehdejší stěžovatelka nezpochybnila všechny důvody, pro které nebylo vyhověno její žádosti o dodatečné povolení změny dokončené stavby, i kdyby byla úspěšná ohledně výkladu přípustnosti využití stavby pro psí útulek, nemohla by žaloba být důvodná pro naplnění dalších důvodů nevyhovění žádosti. Obdobně v případě, kdy byla zčásti odmítnuta žádost o informace na základě vícero důvodů, Nejvyšší správní soud vyslovil, že výrok prvostupňového rozhodnutí ve spojení s napadeným rozhodnutím plně ob stojí, i kdyby se opíral jen o důvod odepření informace, jenž nebyl žalobou zpochybněn, a nemohl být tedy v soudním řízení přezkoumán. Jestliže tedy v tehdejší věci stěžovatel žalobou napadl pouze jeden ze dvou samostatných důvodů pro odmítnutí žádosti o informace, přičemž druhý ponechal nezpochybněn, nemohl městský soud rozhodnout jinak než žalobu zamítnout (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2025, č. j. 2 As 104/2024-25). Stejně tak je-li v rozhodnutí o zajištění cizince

pokračování

uplatněno současně několik samostatných důvodů zajištění dle § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, přičemž v rámci následně iniciovaného soudního přezkumu rozhodnutí je pouze jeden z těchto důvodů shledán neopodstatněným, rozhodnutí o zajištění jako celek ob stojí. Byl-li naplněn alespoň jeden z důvodů zajištění, zajištění nelze označit za nezákonné (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2019, č. j. 2 Azs 330/2018-30, rozsudek ze dne 9. 3. 2021, č. j. 8 Azs 252/2020-43, rozsudek ze dne 29. 3. 2021, č. j. 8 Azs 306/2020-41, či ze dne 18. 3. 2021, č. j. 7 Azs 330/2020-38). V těchto případech Nejvyšší správní soud obdobně jako v předchozích případech shledal, že *„jestliže tedy krajský soud k žalobní námitce stěžovatele shledal neopodstatněným pouze jeden ze dvou důvodů zajištění [důvod dle § 124 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců], dospěl ke správnému závěru, že rozhodnutí žalované nebylo namístě zrušit, neboť druhý z důvodů zajištění [stěžovatelem nezpochybněný důvod dle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců] ob stojí sám o sobě, a zajištění stěžovatele tak nelze označit za nezákonné.“*

[17] Z výše uvedeného vyplývá, že aby žalobce mohl být se svou žalobou podanou ve správním soudnictví úspěšný, musí napadat veškeré důvody, pro které nebylo jeho žádosti vyhověno. Nejvyšší správní soud opakuje, že účelem správního soudnictví je rozhodovat ve věcech, které mají dopad do veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob. Zcela jistě se tak nejedná o „soudnictví pro soudnictví“, jak konstatoval v rozsudku ze dne 25. 7. 2018, č. j. 8 Azs 59/2018-59, č. 3776/2018 Sb. NSS. Mají-li správní soudy poskytovat efektivní ochranu v přiměřeném čase, musejí se materiálně zabývat pouze věcmi, které mají skutečný dopad do postavení žalobců. Proto v naposledy citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval, že byly-li by soudy nuceny materiálně přezkoumávat každou žalobní námitku i v případě, že zjevně nemůže ovlivnit výsledek správního řízení, mohlo by to vést až k ochromení soudní kontroly správních orgánů. Takový stav označil za nežádoucí a dodal, že pokud žalobce *„učiní předmětem řízení před krajským soudem námitku, která se míjí s důvody, pro které bylo rozhodnuto, a její posouzení nemůže mít vliv na výsledek správního řízení, krajský soud by ji neměl materiálně přezkoumávat. V takovém případě by se měl omezit pouze na vyřčení toho, že jakékoliv její posouzení nemůže mít vliv na výsledek správního řízení, a žalobu zamítnout.“*

[18] Na tento rozsudek dále Nejvyšší správní soud navázal v rozsudcích ze dne 10. 12. 2022, č. j. 7 Azs 110/2020-22, a ze dne 15. 1. 2021, č. j. 7 Azs 279/2020-49, v nichž shodně (obdobně též v rozsudku ze dne 15. 4. 2021, č. j. 7 Azs 7/2021-32) judikoval, že *„odpovědnost za formulaci žalobních bodů má stěžovatel. Pokud učiní předmětem řízení před krajským soudem námitku, která nepokrývá všechny důvody, pro které bylo rozhodnuto, a její posouzení nemůže mít vliv na výsledek správního řízení, pak krajskému soudu nelze vytýkat, že ji materiálně nepřezkoumal. V takovém případě postačilo, když se krajský soud omezil pouze na vyřčení toho, že jakékoliv její posouzení nemůže mít vliv na výsledek správního řízení a žalobu zamítl. Opačný výklad by vedl k nesmyslné situaci, jelikož by se soudy musely materiálně vyjadřovat k závěrům, ačkoliv by jejich korekce či změna nemohla žádným způsobem zasáhnout do právního postavení žalobců.“*

[19] Ve shodné situaci rozhodoval krajský soud také v nyní posuzovaném případě. Stěžovatel v žalobě namítl pouze jeden z důvodů, pro které žalovaný (resp. nadřízený dotčený orgán) neshledal soulad stavebního záměru s cíli a úkoly územního plánování.

Krajský soud proto nepochybil v závěru, že posouzení tohoto žalobního bodu nemohlo mít jakýkoli vliv na výsledek správního řízení, neboť nezpochybněny zůstaly další důvody žalobou napadeného rozhodnutí, o které se opírá celý jeho výrok. Shledal-li by krajský soud byť i tento jediný žalobní bod důvodným, žalobě by nemohl vyhovět a zamítl by ji, protože výrok napadeného rozhodnutí by obstál. Nejvyšší správní soud opakuje, že řízení o správní žalobě je ovládáno dispoziční zásadou a krajský soud je vázán důvody žaloby. Krajský soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za žalobce. V opačném případě by soud přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta. Krajský soud tak mohl pouze formálně zhodnotit, zda výrok napadeného rozhodnutí spočíval na dalších, stěžovatelem nezpochybněných důvodech, a pokud dospěl k závěru, že ano, mohl žalobu bez dalšího zamítnout. Stěžovateli mělo být zřejmé, že nebude-li s kterýmkoliv z důvodů žalobou napadeného rozhodnutí (potažmo závazného stanoviska nadřízeného dotčeného orgánu) polemizovat, akceptuje tím zamítavé rozhodnutí stavebního úřadu a žalovaného a jeho žalobě proti rozhodnutí žalovaného nebude moci být vyhověno. Opačný výklad by vedl k situaci, v níž by se krajský soud materiálně vyjadřoval k závěrům, jejichž korekce či změna nemohla žádným způsobem zasáhnout do stěžovatelova právního postavení.

[20] Nejvyšší správní soud poznamenává, že obdobně přistupuje také k případům, kdy stěžovatel podanou kasační stížností zpochybní pouze některý z důvodů rozhodnutí krajského soudu. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 28. 5. 2008, č. j. 6 As 3/2007-72, konstatoval, že zruší-li soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu žalobou napadené rozhodnutí ze dvou důvodů, přičemž jeden z důvodů zrušení plně neobstojí, není tato skutečnost sama o sobě důvodem pro zrušení rozsudku v řízení o kasační stížnosti, obstojí-li druhý důvod zrušení rozhodnutí správního orgánu. Stejně tak v rozsudku ze dne 22. 3. 2024, č. j. 7 As 336/2022-56, Nejvyšší správní soud již úvodem poznamenal, že nedůvodnost kasační stížnosti zakládá především skutečnost, že stěžovatelka v kasační stížnosti vůbec nebrojí proti tomu, že její žádost o určení advokáta žalovaná (a krajský soud) zamítla i z důvodu dle § 18c odst. 5 zákona o advokacii (zjevně bezdůvodné uplatňování práva), přestože jde o samostatný důvod pro zamítnutí žádosti, který bez dalšího obstojí. Napadení jen jednoho ze zrušovacích důvodů rozsudku krajského soudu ze strany stěžovatele není podle judikatury Nejvyššího správního soudu důvodem pro odmítnutí kasační stížnosti pro nepřipustnost (§ 104 s. ř. s.), na straně druhé však výsledek řízení o takové kasační stížnosti nemůže být za daných okolností (a při splnění ostatních podmínek řízení) jiný než její zamítnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2014, č. j. 5 As 146/2012-60). Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud také opakovaně poznamenal, že nemusí vypořádat každou jednotlivou námitku uvedenou v kasační stížnosti, jestliže rozhodnutí krajského soudu obstojí i jen z důvodů, které stěžovatel v kasační stížnosti nenapadá (viz např. rozsudek ze dne 9. 6. 2016, č. j. 9 As 84/2016-22). Založí-li nedůvodnost kasační stížnosti skutečnost, že stěžovatel brojí pouze proti jednomu ze dvou samostatných důvodů, které krajský soud vedly ke zrušení jeho rozhodnutí, může Nejvyšší správní soud pouze formálně zhodnotit, zda výrok napadeného rozsudku na tomto – stěžovatelem nezpochybněném – důvodu spočívá (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2024, č. j. 7 As 249/2022-28). Tento závěr neznamená, jak již bylo uvedeno, že by uplatněné kasační námitky byly nepřipustné jen proto, že nebyly současně vzneseny kasační námitky vůči dalším samostatným důvodům, na nichž spočívá rozhodnutí, jež má být kasačním soudem přezkoumáno. Naopak je nutno

pokračování

číst jej úzce jen jako možnost (z důvodu procesní efektivity) upustit od akademického vypořádání námitek, které by nemohlo mít vliv na výsledek řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2023, č. j. 6 As 108/2022-38). Nejvyšší správní soud přitom neshledal důvod, pro který by obdobně nemohl postupovat krajský soud ve vztahu k žalobě, v níž žalobce zpochybní pouze jeden z více důvodů žalovaného správního rozhodnutí.

[21] Výjimky ze shora popsaného postupu, kdy stěžovatel napadá kasační stížností pouze jeden z více důvodů rozsudku krajského soudu, pak Nejvyšší správní soud výslovně aproboval ve dvou situacích. Za prvé považoval za vhodné, aby se s ohledem na hospodárnost řízení zabýval kasačními námitkami, pokud mají vliv na závazný právní názor vyslovený soudem ve zrušujícím rozsudku. Přestože nelze totiž přímo hovořit o závaznosti právního názoru Nejvyššího správního soudu vysloveného v rozsudku zamítajícím kasační stížnost, spočívá jeho váha v zákonné pozici vyplývající z ustanovení § 12 odst. 1 s. ř. s., podle něhož je Nejvyšší správní soud vrcholným soudním orgánem ve věcech správního soudnictví zajišťujícím jednotu a zákonnost rozhodování. Z toho Nejvyšší správní soud dovodil nezbytnost respektovat právní názor Nejvyššího správního soudu i tam, kde není zákonem přímo stanovená vázanost, pokud je daný právní názor v pokračujícím řízení rozhodný (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2008, č. j. 2 As 58/2008-77). Jakkoli tedy v těchto situacích stěžovatel jeden z důvodů zrušení svého rozhodnutí respektuje (a to alespoň v té rovině, že tento zrušovací důvod nezpochybňuje a nenapadá), nelze mu upřít možnost podat proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost a domáhat se vyslovení názoru Nejvyššího správního soudu na sporné otázky (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2014, č. j. 5 As 146/2012-60). Nejedná se o chybný postup správního orgánu, i když stále vede ke zřejmému konečnému neúspěchu ve věci (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2022, č. j. 5 Ads 225/2021-28). Druhým případem, v němž Nejvyšší správní soud aproboval možnost napadnout pouze jeden ze zrušovacích důvodů rozsudku krajského soudu, je oddělenost důvodů rozsudku. Míří-li kasační stížnost pouze proti jednomu ze dvou na sobě nezávislých zrušovacích důvodů rozsudku krajského soudu, avšak každý ze zrušovacích důvodů vyvolává jiné dopady na další řízení, není dána nedůvodnost ani nepřípustnost kasační stížnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2024, č. j. 6 Afs 202/2023-55). To platí tehdy, pokud kasační stížnost může vést k tomu, že v důsledku zásahu Nejvyššího správního soudu bude nové rozhodnutí pro stěžovatele výrokově příznivější než kasační stížností napadené rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2024, č. j. 6 As 8/2023-57). Tyto výjimky však v projednávané věci nemohly překonat shora vyslovené závěry.

[22] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že krajský soud nepostupoval ani formálně v rozporu se zákonem, jestliže stěžovateli žalobu zamítl, aniž by jakkoli věcně vypořádal žalobní argumentaci. Bylo věcí stěžovatele, v jakém rozsahu žalované rozhodnutí napadne, přičemž pro potenciální úspěch žaloby bylo nezbytné, aby zpochybnil každý ze samostatných důvodů vedoucích k zamítnutí jeho žádosti. Správní soudy s ohledem na funkci a účel správního soudnictví (kontrola zákonnosti výkonu veřejné správy za účelem ochrany veřejných subjektivních práv žalobců) nejsou dalším „*odvolacím správním orgánem*“ či další „*institucí ve správě*“, ale nezávislým orgánem rozhodujícím o právech a povinnostech. Nejsou součástí soustavy správních orgánů, nýbrž stojí „*nad nimi a mimo ně*“. Nemohla-li

stěžovatelova žaloba, tak jak byla formulována, zpochybnit zákonnost výroku napadeného rozhodnutí, protože zůstaly nezpochybněny jeho další nosné důvody, mohl krajský soud žalobu bez dalšího zamítnout. Nelze ostatně přehlížet, že i kdyby krajský soud na základě žalobních námitek zrušil rozhodnutí žalovaného, lze předpokládat, že žalovaný by s ohledem na další důvody žalobou napadeného rozhodnutí v dalším řízení rozhodl výrokově stejně.

[23] K naposledy uvedenému Nejvyšší správní soud doplňuje, že podle § 68 písm. d) s. ř. s. je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu nepřipustná tehdy, směřuje-li jen proti důvodům rozhodnutí. Práva a povinnosti adresátů správního rozhodnutí mohou být totiž dotčena toliko v důsledku jeho výroku, protože v něm se uvádí řešení otázky, která byla předmětem řízení (§ 68 odst. 2 správního řádu). Jakkoli z výše uvedené judikatury vyplývá, že při zpochybnění pouze jednoho z více oddělitelných důvodů žalovaného rozhodnutí není namístě žalobu odmítnout, nýbrž zamítnout, nelze pomíjet, že v takovém případě žaloba *de facto* směřuje pouze proti důvodům rozhodnutí. Žalobce totiž svou argumentací ve své podstatě nezpochybňuje výrok správního rozhodnutí, neboť jak vyplývá z výše uvedeného, výrok by zůstal zachován i při důvodnosti žalobních námitek. Nebrojí-li žalobce proti všem důvodům rozhodnutí, zpochybňuje pouze dílčí argumentaci správního orgánu a nikoli výrok rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto o jeho právech a povinnostech. I proto postup krajského soudu obстоjí.

[24] Stěžovatel v kasační stížnosti dále namítá, že žalovaný nemohl přednést nové důvody, pro které byl dán nesoulad stavebního záměru s pravidly územního plánování, neboť stavební úřad shledal pouze rozpor stavebního záměru s etapizací zavedenou územním plánem z roku 2022. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. však kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Stěžovatel proto v kasační stížnosti nemůže uplatňovat jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před krajským soudem (viz za všechny rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004-49). Nejvyšší správní soud z obsahu stěžovatelovy žaloby ověřil, že obdobnou žalobní námitku stěžovatel před krajským soudem nevzněsl. V podané žalobě stěžovatel striktně rozporoval závěr správních orgánů o nesouladu stavebního záměru s etapizací. Kasační námitka, že žalovaný nemohl vznést další důvody pro zamítnutí žádosti o společné povolení, je proto nepřipustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Nejvyšší správní soud pouze na okraj uvádí, že rozhodnutí správních orgánů prvního a druhého stupně tvoří jeden celek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 4 Ads 97/2012-66). Uvedená zásada přitom neznamená a nevede k tomu, aby byl každý závěr vždy vysloven jednou instancí a prověřen a akceptován instancí vyšší. Naopak není vyloučeno, aby odvolací správní orgán v odvolacím rozhodnutí doplnil, z jakého důvodu bylo rozhodnutí vydáno. Postup žalovaného tedy nebyl v rozporu se zákonem. Rovněž kasační námitku, že se nemohl řádně vyjádřit k závaznému stanovisku nadřízeného dotčeného orgánu ze dne 6. 10. 2023, stěžovatel nevzněsl v podané žalobě, a proto je nepřipustná.

[25] Ve druhé části kasační stížnosti stěžovatel brojí proti odmítnutí jeho návrhu na zrušení části územního plánu.

pokračování

[26] K této námitce Nejvyšší správní soud předesílá, že soudní řád správní rozlišuje dva typy návrhů na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem je návrh na soudní přezkum opatření obecné povahy, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, a to ve lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. Druhým typem je návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., který je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36). V nyní projednávané věci se stěžovatel domáhal zrušení části územního plánu v rámci incidenčního přezkumu, v němž je na rozdíl od abstraktního přezkumu třeba, aby „*k samotnému opatření přistoupilo i konkrétní individualizované dotčení práv jednotlivce. Zpravidla v podobě rozhodnutí, nečinnosti či zásahu správního orgánu*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020-100). Soud může podrobit opatření obecné povahy incidenčnímu přezkumu pouze tehdy, pokud je mezi žalobou napadeným rozhodnutím (či jiným úkonem) a návrhem na zrušení opatření obecné povahy jasná obsahová provázanost. Zvláštní podmínkou řízení o incidenčním návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. je totiž akcesoričnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy, tj. „*jeho reálný význam pro rozhodnutí o žalobě proti úkonu správního orgánu, kterým bylo opatření obecné povahy vůči navrhovateli použito*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2022, č. j. 4 Ao 7/2021-179). Žaloba proti aplikujícímu úkonu má sloužit jako „podvozek“ pro incidenční návrh na zrušení opatření obecné povahy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2021, č. j. 5 As 430/2019-32).

[27] Zvláštní podmínkou řízení o návrhu na incidenční přezkum opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. je tedy jeho reálný význam pro rozhodnutí o žalobě proti úkonu správního orgánu, kterým bylo opatření obecné povahy vůči navrhovateli použito. Jestliže krajský soud shledal, že není namístě věcně posoudit rozpor stavebního záměru s etapizací, ob stojí jeho závěr, že ze stejného důvodu nebylo namístě připustit k věcnému přezkumu návrh na zrušení části územního plánu, který onu etapizaci upravuje. Žalobce v projednávané věci uplatnil žalobní argumentaci, jež nemohla založit úspěšnost žaloby, a ve své podstatě umožnila krajskému soudu, aby se jí věcně nezabýval. Za této situace nebylo namístě, aby krajský soud posuzoval incidenční návrh na zrušení části územního plánu, neboť jeho přezkum by neměl žádný dopad na konečné rozhodnutí o podané žalobě. Krajský soud v této souvislosti přílehlavě odkázal na akcesoričnost přezkumu opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. Smysl a účel incidenčního přezkumu je „*pro posouzení zákonnosti správního rozhodnutí, k jehož vydání bylo užito opatření obecné povahy, posoudit zákonnost tohoto opatření a případně promítnout zjištěnou nezákonnost do závěru o zákonnosti správního rozhodnutí samotného*“ (viz již citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 5 As 194/2014-36). Nebyla-li dána možnost konstatovat nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, bylo by posouzení zákonnosti napadené části opatření obecné povahy (územního plánu) v rozporu s tímto účelem incidenčního přezkumu. Krajský soud proto důvodně návrh žalobce odmítl, kasační námitka je proto nedůvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[29] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce jako stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný sice měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává. Totéž platí o náhradě nákladů řízení odpůrce, kterému rovněž nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 5. června 2025

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu