



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Jana Jiráska, Ph.D., a JUDr. Terezy Matuškové v právní věci

žalobce: **město Žďár nad Sázavou, IČO 00295841**
sídlem Žižkova 227/1, 591 01 Žďár nad Sázavou
zastoupený advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou
sídlem Údolní 567/33, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**
sídlem Žižkova 1882/57, 586 01 Jihlava

za účasti: **1) EG.D Holding, a. s., IČO: 28085400**
sídlem Lidická 1873/36, 602 00 Brno
2) CETIN a. s., IČO: 04084063
sídlem Českomoravská 2510/19, 190 00 Praha 9
3) A U T O ... s. r. o., IČO: 63470187
sídlem Nádražní 2118/67, 591 01 Žďár nad Sázavou
zastoupená advokátem JUDr. Milanem Vašíčkem, MBA
sídlem Dominikánské náměstí 2, 602 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 7. 2024, č. j. KUJI 64575/2024,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 4. 7. 2024, č. j. KUJI 64575/2024, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Jiřího Nezhyby.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Osoba zúčastněná na řízení 3 (stavebník) podala dne 8. 6. 2021 u Městského úřadu Žďár nad Sázavou („stavební úřad“) žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby s názvem „přístavba autosalonu Auto 3T ve Žďáře nad Sázavou“ na pozemcích parc. č. 6205, 6206, 6207, 6208/1, 6208/2, 6209/6 a 6209/8 v k. ú. Město Žďár (dále též „záměr“). Stavební úřad rozhodnutím ze dne 4. 8. 2021, č. j. SÚP/1600/21/Dol-2-Zamí, žádost zamítl. Důvodem bylo závazné stanovisko orgánu územního plánování (Městského úřadu Žďár nad Sázavou, Odboru stavebního a územního plánování, dále „orgán ÚP“) ze dne 15. 7. 2021, č. j. SUP/1482/21/IS, podle nějž je záměr nepřipustný.
2. Stavebník podal proti rozhodnutí stavebního úřadu odvolání, v němž uplatnil námitky proti závaznému stanovisku. Žalovaný si proto postupem podle § 149 odst. 7 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v odvolacím řízení vyžádal potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska, tj. Krajského úřadu Kraje Vysočina, Odboru územního plánování a stavebního řádu (dále „nadřízený orgán ÚP“). Ten svým závazným stanoviskem ze dne 30. 11. 2021, č. j. KUJI 101531/2021 (též „revizní závazné stanovisko ze dne 30. 11. 2021“), změnil závazné stanovisko ze dne 15. 7. 2021, č. j. SUP/1482/21/IS, tak, že záměr je přípustný. Na základě této skutečnosti žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 12. 2021, č. j. KUJI 110813/2021, rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.
3. Stavební úřad tedy pokračoval v řízení a následně dne 12. 9. 2022 (pozn. soudu: na písemném vyhotovení rozhodnutí je zjevnou chybou v psaní uveden rok 2021) pod č. j. SÚP/1600/21/Dol-27 vydal územní rozhodnutí o umístění stavby. Proti němu podal žalobce odvolání, které směřovalo mimo jiné proti závaznému stanovisku nadřízeného orgánu ÚP. Žalovaný věc předložil nadřízenému orgánu ÚP „ve smyslu § 149 odst. 7 správního řádu“. Nadřízený orgán ÚP následně postoupil závazné stanovisko k provedení přezkumného řízení Ministerstvu pro místní rozvoj podle § 149 odst. 8 správního řádu. To přípisem ze dne 24. 10. 2023 sdělilo, že neshledalo důvody k zahájení přezkumného řízení. Žalovaný poté rozhodnutím ze dne 4. 7. 2024, č. j. KUJI 64575/2024, odvolání žalobce zamítl a potvrdil územní rozhodnutí stavebního úřadu.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

4. Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou. Uvedl, že je obcí, a že rozhodnutím žalovaného bylo zasaženo do jeho práva na samosprávu. Záměr přináší řadu negativních vlivů na území obce i ve vztahu k nemovitostem ve vlastnictví žalobce. Nadto je záměr umístěn v rozporu s územním plánem Žďár nad Sázavou („územní plán ŽS“), jehož prostřednictvím žalobce rovněž realizuje svoje právo na samosprávu.
5. Konkrétně pak žalobce namítl, že žalovaný měl postupem podle § 149 odst. 7 správního řádu předložit závazné stanovisko nadřízeného orgánu ÚP k potvrzení nebo změně Ministerstvu pro místní rozvoj. Místo toho jej chybně předložil nadřízenému orgánu ÚP. Ten pak věc

sice sám předložil Ministerstvu pro místní rozvoj, které však situaci chybně vyhodnotilo jako podnět k přezkumu podle § 149 odst. 8 správního řádu. Ačkoliv žalobce na toto pochybení žalovaného upozornil, ten na jeho námitky nereagoval a ve svém rozhodnutí se nevypořádal s námitkami žalobce proti vadnému posouzení souladu záměru s územním plánem a s cíli a úkoly územního plánování. Rozhodnutí žalovaného je proto v tomto ohledu nepřezkoumatelné. Procesně vadným postupem bylo navíc zasaženo do práva žalobce na spravedlivý proces, neboť nepředložením věci Ministerstvu pro místní rozvoj podle § 149 odst. 7 správního řádu došlo k popření zásady dvojinstančnosti a rovnosti účastníků řízení.

6. Záměr je umístován ve stabilizované ploše občanské vybavení – komerční zařízení malá a střední, v níž dle územního plánu není přípustné využití pro výrobní služby. Dle Principů a pravidel územního plánování Ústavu územního rozvoje se v případě autoservisů jedná o výrobní a opravárenské služby, které zpravidla představují značné zatížení území a narušení kvality prostředí. Nadřízený orgán ÚP ve svém závazném stanovisku jednak vyšel z neaktuální verze Principů a pravidel územního plánování, jednak rozhodl v rozporu s nimi. Záměr je dále v rozporu s § 18 odst. 1, 2, 3 a 4 a s § 19 odst. 1 písm. b), c) d) a e) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Závazné stanovisko nadřízeného orgánu ÚP i sdělení Ministerstva pro místní rozvoj jsou v tomto ohledu nezákonná.
7. Žalobce dále namítl, že se žalovaný nevypořádal s jeho námitkou narušení kvality prostředí a pohody bydlení ani s námitkou účelového snížení plánované roční spotřeby organických rozpouštědel, čímž došlo k přesunu příslušnosti k posouzení záměru z hlediska zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, z Krajského úřadu Kraje Vysočina na Městský úřad Žďár nad Sázavou. Žalovaný též přezkoumatelně nevypořádal námitku žalobce týkající se neplatnosti vyjádření VODÁRENSKÉ AKCIOVÉ SPOLEČNOSTI, a. s. („VAS“).
8. Z výše uvedených důvodů žalobce navrhl, aby soud rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí krajského úřadu zrušil.

III. Vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

9. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že věc předložil nadřízenému orgánu ÚP, který však setrval na své argumentaci uvedené v závazném stanovisku a dospěl k závěru, že odvolání neobsahuje žádné nové zásadní skutečnosti, které by měly vliv na relevantnost závazného stanoviska. Nadřízený orgán ÚP vyhodnotil odvolání žalobce jako návrh na přezkum svého závazného stanoviska. Jelikož toto závazné stanovisko bylo vydáno v rámci odvolacího řízení ve smyslu § 149 odst. 7 správního řádu, je jeho přezkum v souladu s § 149 odst. 8 správního řádu v kompetenci nadřízeného orgánu, který napadené závazné stanovisko vydal. Proto nadřízený orgán ÚP postoupil odvolání žalobce Ministerstvu pro místní rozvoj k provedení přezkumného řízení – v tomto postoupení přitom nadřízený orgán ÚP reagoval na jednotlivé námitky žalobce uvedené v odvolání. Ministerstvo pro místní rozvoj pak neshledalo důvody pro zahájení přezkumného řízení. Dle žalovaného tímto postupem nedošlo k procesní vadě; odkázal k tomu na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 5. 2015, č. j. 9 A 219/2012-136 (pozn. žalobce v žalobě nesprávně uvádí, že jde o rozsudek Nejvyššího správního soudu).
10. Žalovaný na základě závazného stanoviska nadřízeného orgánu ÚP a dalších shromážděných podkladů dospěl k závěru, že záměr z hlediska požadavků územního plánu nevykazuje

takové rušivé vlivy na bydlení ve svém sousedství, kvůli kterým by musel být umístěn pouze v plochách výroby a nikoliv v plochách určených pro služby. Nepředstavuje ani činnosti a zařízení zhoršující kvalitu životního prostředí. Principy a pravidla územního plánování jsou nezávazný dokument, který má oproti územnímu plánu odlišné členění zařízení služeb. Soulad záměru s cíli a úkoly územního plánování byl dostatečně posouzen v závazném stanovisku nadřízeného orgánu ÚP. Součástí spisového materiálu je vyjádření VAS, které je platné do 31. 1. 2025.

11. Žalovaný závěrem navrhl, aby soud žalobu zamítl.
12. Osoby zúčastněné na řízení 1) a 2) se k žalobě nevyjádřily.
13. Stavebník [osoba zúčastněná na řízení 3)] označil postup žalobce ve správním řízení za naprosto nepochopitelný. S žalobcem totiž svůj záměr předem projednal, odkoupil od něj potřebný pozemek, zavázal se na něm vybudovat záměr v určité době a získal jeho souhlas s povolením záměru. Stavebník dále namítl, že žalobce má aktivní legitimaci pouze jako tzv. zájemník podle § 65 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“), a může tak argumentovat pouze na ochranu zájmu, který je v řízení oprávněn hájit. Část žalobních bodů však do tohoto rámce nespadá. Žalobce navíc podal část svých námitek po stanovené lhůtě a stavební úřad k nim neměl vůbec přihlížet – to se týká tvrzeného rozporu záměru s územním plánem a cíli a úkoly územního plánování a narušení kvality prostředí. Vypořádáním těchto námitek správní orgány porušily zásadu koncentrace řízení, ale nikoliv práva žalobce. Postup žalovaného v otázce přezkumu závazného stanoviska nadřízeného orgánu ÚP odpovídá dle stavebníka platné právní úpravě a judikatuře správních soudů. Závazné stanovisko není rozhodnutím, a nemohlo proto dojít k porušení dvojinstančnosti řízení. Principy a pravidla územního plánování nejsou obecně závaznou právní normou, ale internetovou příručkou Ústavu územního rozvoje a pro výklad územního plánu nemají žádný význam. Záměr je umístován v bezprostřední blízkosti vlakového nádraží a výrobního areálu společnosti ŽĐAS; jen stěží si lze představit, že by kvalitu tohoto prostředí mohl ohrozit podlimitní záměr stavebníka. Tvrzení žalobce, že stavebník účelově snížil spotřebu organických rozpouštědel, bylo rovněž uplatněno opožděně, je nepodložené a nereflexuje vývoj územního řízení. Jedná se totiž o ústupek ze strany stavebníka, ke kterému došlo ještě před zahájením územního řízení. I k původně plánované spotřebě bylo navíc vydáno kladné stanovisko krajského úřadu. K námitce neplatnosti stanoviska VAS není žalobce věcně legitimován; platné stanovisko VAS bylo nadto doplněno v průběhu odvolacího řízení. Závěrem stavebník poukázal na skutečnost, že jednání mezi ním a žalobcem před zahájením územního řízení a obsah mezi jimi uzavřené kupní smlouvy se nápadně podobá obsahu tzv. plánovací smlouvy ve smyslu § 130 zákona č. 183/2021 Sb., stavební zákon. S ohledem na jednání žalobce v této věci se nabízí úvaha o nepřípustnosti žaloby pro zjevné zneužití práva. Stavebník proto navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Další podání účastníků

14. Žalobce podal repliku k vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení 3). Zopakoval svou argumentaci s tím, že judikatura správních soudů, na niž odkazuje žalovaný, není pro věc přílehlavá. Doplnil, že Principy a pravidla územního plánování mají charakter metodického pokynu, od něž se správní orgány nemohou odchýlit. Z napadeného rozhodnutí žalovaného pak není patrné, z jakého vyjádření VAS vycházel. Pokud jde o vyjádření stavebníka, tak ten dle žalobce nedodržel podmínky stanovené v kupní smlouvě a nadto došlo ke změně politické reprezentace žalobce. Záměr se nenachází v blízkosti areálu

ŽĎAS, ale navazuje na obytnou zástavbu. Ze stavebníkem odkazovaného rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2023, č. j. 43 A 19/2021-90, vyplývá, že ve spolupráci s nadřízeným orgánem ÚP má dojít ke zodpovězení odvolacích námitek, k čemuž nedošlo.

15. Stavebník poté stručně reagoval na repliku žalobce. Uvedl, že podmínky kupní smlouvy dodržel do písmene a žalobce mu v tomto ohledu dosud nic konkrétního nevytkl. Proběhlé volby neměly podstatný vliv na politickou reprezentaci žalobce: ten má stále stejného starostu, který podepsal jak kupní smlouvu, tak souhlas se záměrem a plnou moc k podání žaloby. V bezprostřední blízkosti záměru stavebníka počítá žalobce s umístěním vysokorychlostního průtahu městem. Sám tedy rezignuje na požadavek dalšího nezhoršování kvality prostředí, pokud je to pro něj výhodné.

V. Posouzení věci

16. Žaloba je důvodná.

V./A) Aktivní legitimace žalobce a zneužití práva

17. Stavebník zpochybnil rozsah aktivní legitimace žalobce. Tvrdí, že mu náleží pouze postavení tzv. zájemníka podle § 65 odst. 2 s. ř. s. a nikoliv postavení dle § 65 odst. 1 s. ř. s.
18. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.
19. Podle § 65 odst. 2 s. ř. s. může žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.
20. Žalobce je obcí, tj. veřejnoprávní korporací, které náleží ústavně zaručené právo na samosprávu (čl. 101 Ústavy). To se projevuje mimo jiné v tom, že úkolem obce je pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů (potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku), přičemž při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem [§ 2 odst. 2 a § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)]. Tyto úkoly může obec plnit mimo jiné přijetím územního plánu [§ 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. V územním řízení pak obec uplatňuje námitky k ochraně zájmů obce a zájmů občanů obce (§ 89 odst. 4 věta první stavebního zákona).
21. Starší judikatura Nejvyššího správního soudu zastávala názor, že obec, která vystupovala v územním řízení jako účastník pouze podle § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona (nikoliv tedy z titulu dotčení svých vlastnických práv), je aktivně legitimována k podání žaloby ve správním soudnictví toliko podle § 65 odst. 2 s. ř. s. (viz rozsudek ze dne 19. 11. 2009, č. j. 7 As 67/2009-219, a navazující rozsudky ze dne 10. 3. 2011, č. j. 9 As 91/2010-48, ze dne 14. 11. 2012, č. j. 1 As 85/2012-41, či ze dne 19. 4. 2017, č. j. 7 As 201/2016-36). Tato judikatura však byla překonána nálezem Ústavního soudu ze dne ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, a navazující judikaturou Nejvyššího správního soudu. Podle ní mohou obce prostřednictvím

žalobní legitimace dle § 65 odst. 1 s. ř. s. tvrdit, že byly přímo zkráceny na svém právu na samosprávu (viz rozsudek ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022-56, publ. pod č. 4377/2022 Sb. NSS, body 15 až 21, a rozsudek ze dne 13. 2. 2024, č. j. 2 As 251/2023-32, bod 20). Ochrana zájmů obce a zájmů jejích občanů v územním řízení (§ 89 odst. 4 stavebního zákona) představuje výkon samostatné působnosti a práva obce na samosprávu (podrobně viz usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 25. 3. 2025, č. j. 41 A 47/2024-76, body 22-25). V územním řízení tak obec může namítat nesoulad záměru s územním plánem obce (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2023, č. j. 43 A 26/2022-93) a v tomto ohledu může být rozhodnutím stavebního úřadu zasaženo do jejího práva na samosprávu.

22. V nyní projednávané věci žalobce v žalobě logicky a konsekventně tvrdil, že záměr stavebníka je umístěn v rozporu s územním plánem ŽS a že je tím zasaženo do jeho práva na samosprávu. Do této kategorie přitom náleží též další žalobní námítky týkající se ochrany ovzduší a vod. Žalobci proto náleží aktivní procesní legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s.
23. Stavebník též namítal, že žalobce podáním žaloby zneužil právo. Zneužitím práva je situace, *„kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené. O chování toliko zdánlivě dovolené jde z toho důvodu, že objektivní právo nezná chování zároveň dovolené a zároveň nedovolené; vzhledem k tomu, že ze zásady lex specialis derogat legi generali vyplývá, že zákaz zneužití práva je silnější, než dovolení dané právem, není takové chování výkonem práva, ale protiprávním jednáním [...] Výkonu práva, který je vlastně jeho zneužitím, proto soud neposkytne ochranu“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004-48, publ. pod č. 869/2006 Sb. NSS). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu však zdůraznil, že *„zákaz zneužití práva je krajním prostředkem řešení právních sporů, je „poslední záchranou brzdou“ (ultima ratio), musí být tedy uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s principem právní jistoty“* (rozsudek ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018-39, publ. pod č. 3836/2019 Sb. NSS).
24. V nyní projednávané věci stavebník spatřuje zneužití práva podat žalobu v tom, že s ním žalobce v roce 2020 uzavřel kupní smlouvu, kterou mu prodal potřebné pozemky, a že se záměrem vyslovil souhlas. Soud v prvé řadě podotýká, že na kupní smlouvu z roku 2020 nelze aplikovat úpravu plánovací smlouvy ve smyslu § 43a až 43c stavebního zákona, neboť ta byla do zákona vložena až s účinností od 1. 1. 2024. Na tom nic nemění ani tvrzení stavebníka, že se kupní smlouva plánovací smlouvě „nápadně podobá“. Za zásadní pak soud považuje, že předmětem řízení o žalobě je zákonnost rozhodnutí žalovaného, resp. zda žalovaný svým rozhodnutím nezákonně nezasáhl do veřejných subjektivních práv žalobce. Soukromoprávní úkony žalobce spočívající v prodeji pozemků a souhlasu se záměrem nemohou zbavit žalobce možnosti hájit tato práva před soudem, resp. bránit se případným nezákonnostem územního rozhodnutí a navazujícího rozhodnutí žalovaného. Přestože se stavebníkovi nemusí jevit jednání žalobce jako příliš konzistentní, nelze z něj dovozovat zneužití práva na podání žaloby ve správním soudnictví, které je vyhrazeno pouze výjimečným případům. Jelikož již na základě samotných tvrzení stavebníka nelze o zneužití práva žalobcem uvažovat, soud pro nadbytečnost neprováděl důkaz listinami, které stavebník přiložil ke svému vyjádření k žalobě.

V./B) Včasnost námitek žalobce v územním řízení

25. Podle § 87 odst. 1 věta druhá a třetí stavebního zákona z roku 2006 platí, že stavební úřad může upustit od ústního jednání, jsou-li mu dobře známy poměry v území a žádost poskytuje

dostatečný podklad pro posouzení záměru. Upustí-li stavební úřad od ústního jednání, stanoví lhůtu, do kdy mohou účastníci řízení uplatnit námitky a dotčené orgány závazná stanoviska; tato lhůta nesmí být kratší než 15 dnů.

26. Podle § 89 odst. 1 věta druhá stavebního zákona z roku 2006 platí, že dojde-li k upuštění od ústního jednání, musí být závazná stanoviska dotčených orgánů podle § 4 odst. 4 a námitky účastníků řízení a připomínky veřejnosti uplatněny ve stanovené lhůtě; jinak se k nim nepřihlíží.
27. Citovaná ustanovení zakotvují zásadu koncentrace územního řízení v případě, kdy se ve věci nekoná ústní jednání. Obec jako účastník řízení podle § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 2006 tak může uplatnit relevantní námitky ve smyslu § 89 odst. 4 téhož zákona pouze ve lhůtě stanovené stavebním úřadem.
28. V projednávané věci stavební úřad dne 6. 4. 2021 oznámil zahájení územního řízení, v němž upustil od ústního jednání a vyzval účastníky, aby uplatnili své námitky do 15 dnů od doručení oznámení. To bylo žalobci doručeno dne 7. 4. 2022, a lhůta pro podání námitek mu tak skončila v pátek 22. 4. 2022. Stavební úřad sice oznámil zahájení řízení ještě jednou dne 21. 4. 2022 prostřednictvím veřejné vyhlášky, avšak toto oznámení bylo zjevně učeno pro vlastníky okolních pozemků a staveb na nich, a nemohlo proto mít vliv na běh lhůty pro podání námitek žalobce. Dne 20. 4. 2022 žalobce doručil stavebnímu úřadu podání, v němž podal námitku proti záměru a požádal o prodloužení lhůty pro odůvodnění námitek o 30 dnů. Ve spisu je dále založena e-mailová komunikace ze dne 21. 4. 2022, dle níž vedoucí majetkoprávního odboru JUDr. S. P., Ph.D., žádá pracovníky stavebního úřadu o poskytnutí dokumentace k záměru pro „právního zástupce“, který bude žalobce ve věci zastupovat. V e-mailu ze dne 21. 4. 2022 píše Ing. L. P. z odboru stavebního a územního plánování JUDr. P. a dalším třem osobám, že jim posílá „scan“ spisu, avšak do projektové dokumentace je možné pouze nahlížet. Prodloužení termínu k podání námitek není možné, a proto může žalobce podat námitky nejpozději do zítra do 24:00 hodin; k později uplatněným námitkám stavební úřad nepřihlíží. Dále je ve spisu založené podání žalobce datované dnem 22. 4. 2022, v němž jsou podány následující námitky: 1) rozpor s územním plánem ŽS, 2) účelová změna týkající se spotřeby organických rozpouštědel a 3) nedodržení podmínek uvedených v kupní smlouvě.
29. Podání žalobce ze dne 20. 4. 2022 neobsahovalo žádnou relevantní námitku. V případě podání ze dne 22. 4. 2022 soud zvažoval, zda bylo podáno včas, neboť na jeho originálu není vyznačeno datum přijetí stavebním úřadem. S ohledem na výše uvedené e-maily, z nichž je patrná čilá komunikace mezi stavebním úřadem a žalobcem ohledně lhůty pro podání námitek, se soud přiklonil k závěru, že námitky byly podány včas, tedy v den, který je na nich uveden. Soud přitom vyšel i z toho, že koncentrace řízení omezuje právo účastníků řízení podávat námitky, které by jim jinak v řízení příslušelo. V případě pochybností ohledně včasnosti námitek je proto třeba upřednostnit realizaci práva účastníků řízení kvalifikovaně se vyjádřit k záměru. Ostatně podání námitek samo o sobě nemá za následek, že záměr nebude umístěn, nebo že bude jinak negativně zasaženo v neprospěch stavebníka. Námitky pouze vyžadují, aby se s nimi stavební úřad ve svém rozhodnutí vypořádal.
30. Další podání žalobce doručené stavebnímu úřadu dne 10. 5. 2022 s příloženou „Analýzou obrany proti záměru přístavby autosalonu“ bylo podáno po stanovené lhůtě. Toto podání nicméně v zásadě pouze rozvíjí námitky, které byly včas uplatněny v podání ze dne 22. 4. 2022. Jde o námitku týkající se ovzduší (účelové snížení spotřeby organických rozpouštědel)

a námitku rozporu záměru s územním plánem. U posledně uvedené námitky žalobce sice hovoří o narušení kvality prostředí (pohody bydlení), nicméně podstatou této námitky je skutečnost, že dle mínění žalobce nadřízený orgán ÚP nesprávně posoudil soulad záměru s územním plánem ŽS. Do stejného ranku pak spadá též argumentace týkající se Principů a pravidel územního plánování Ústavu územního rozvoje. Stavebníkem označené námitky žalobce proto soud nepovažuje za opožděně uplatněné.

31. V této souvislosti soud podotýká, že stavební úřad považoval nesprávně argumentaci v podání ze dne 10. 5. 2022 za opožděné námitky (jednalo se pouze o doplnění již podaných námitek), a proto ji v zásadě blíže nevypořádal. Žalovaný, který mohl toto pochybení napravit, pak k podání ze dne 10. 5. 2022 uvedl na s. 4-5 svého rozhodnutí následující (doslovná citace): „*Odvolací orgán uvádí, že učiněné vyjádření odvolatele ze dne 10.5.2022, ke které byla přiložena „Analýza obrany proti záměru přístavby autosalonu“ byly odvolatelem uplatněny další námitky nad rámec stanovené koncentrace řízení, jelikož z obsahu vyplývá, že vyjádření ze 10.5.2022 se mimo jiné také týká územně plánovací dokumentace, která by měla být dle zásady materiální pravdy § 3 správního řádu posouzena. Stavební úřad v napadeném rozhodnutí správně vyhodnotil podané námitky v rámci vyjádření ze dne 10.5.2022 a v napadeném rozhodnutí se k nim vyjádřil. Na základě výše uvedeného odvolací orgán vyhodnotil, že stavební úřad v odůvodnění napadeného rozhodnutí se přezkoumatelným způsobem řádně vyjádřil k jednotlivým odvolatelem podaným námitkám a v postupu stavebního úřadu odvolací orgán neshledal žádný rozpor s ustanovením §§ 2 a 3 správního řádu.*“
32. Soud musí konstatovat, že odůvodnění rozhodnutí žalovaného v citované pasáži je nesrozumitelné a v zásadě z něj nelze zjistit, zda měla být (a byla) argumentace žalobce v podání ze dne 10. 5. 2022 vypořádána a jak.

V./C) Námitky proti závaznému stanovisku nadřízeného orgánu ÚP a nepřezkoumatelnost

33. Jádrem sporu v projednávané věci je postup žalovaného v odvolacím řízení v situaci, kdy bylo územní rozhodnutí stavebního úřadu vydáno na základě (revizního) závazného stanoviska nadřízeného orgánu územního plánování, které změnilo předchozí negativní závazné stanovisko orgánu územního plánování. Skutkově a právně obdobnou věcí se zabýval Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 31. 1. 2023, č. j. 43 A 19/2021-90, publ. pod č. 4461/2023 Sb. NSS. Zdejší soud se s jeho závěry ztotožňuje a neshledal důvodu se od nich odchýlit.
34. Podle § 149 odst. 7 věta první správního řádu, jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska.
35. Jak vyplývá z citované podtržené části, jako jediné příslušné k vydání závazných stanovisek v dané věci přicházejí v úvahu orgán ÚP (jímž byl zde konkrétně Městský úřad Žďár nad Sázavou) a nadřízený orgán ÚP (jímž byl Krajský úřad Kraje Vysočina), nikoli Ministerstvo pro místní rozvoj. Ustanovení § 149 odst. 7 správního řádu dále neumožňuje zrušit závazné stanovisko orgánu ÚP, ale pouze ho potvrdit či změnit. V situaci, kdy je závazné stanovisko orgánu ÚP v odvolacím řízení změněno nadřízeným orgánem ÚP (a v tom důsledku je i vyhověno odvolání, zrušeno prvostupňové rozhodnutí a věc vrácena stavebnímu úřadu k novému projednání), musí stavební úřad respektovat závazný právní názor odvolacího orgánu [§ 90 odst. 1 písm. b) správního řádu], jehož nedílnou součástí v takovém případě

tvoří i závěry obsažené v revizním (změnovém) závazném stanovisku nadřízeného orgánu ÚP. Toto revizní závazné stanovisko orgánu ÚP se tak stává podkladem pro nové rozhodnutí stavebního úřadu. Zákon však nepředpokládá, že by v odvolacím řízení proti novému rozhodnutí stavebního úřadu docházelo k „násobení“ devolutivního účinku (tedy dle požadavku žalobce k přezkoumání revizního závazného stanoviska nadřízeným orgánem nadřízeného správního orgánu, tj. zde Ministerstvem pro místní rozvoj). „Nelze odhlížet od účelu, pro který zákon stanoví možnost/povinnost posouzení zákonnosti a věcné správnosti závazného stanoviska postupem podle § 149 odst. 7 správního řádu. Tím je posouzení odvolací argumentace dotčeným správním orgánem, který je na rozdíl od odvolacího orgánu nadán odpovídajícími odbornými znalostmi na tom kterém úseku výkonu veřejné správy (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009 – 63, č. 2167/2011 Sb. NSS). Úkolem odvolacího orgánu je posoudit, zda (revizní) závazné stanovisko reaguje na všechny odvolací námitky. Pokud tomu tak není, je na místě, aby v součinnosti se správním orgánem nadřízeným správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska, zajistil doplnění revizního závazného stanoviska tak, aby mohl přezkoumatelně reagovat na všechny odvolací námitky, k jejichž zodpovězení jsou z hlediska věcné působnosti příslušné právě dotčené orgány“ (viz citovaný rozsudek Krajského soudu v Praze, bod 44).

36. Názor žalobce, že revizní závazné stanovisko nadřízeného orgánu ÚP mělo být předloženo dle § 149 odst. 7 správního řádu k posouzení Ministerstvu pro místní rozvoj, je tedy nesprávný. Nejde přitom o porušení zásady dvojinstančnosti řízení, neboť ta se jednak týká rozhodovací činnosti (nikoliv vydávání závazných stanovisek), jednak v projednávaném případě byla věc posuzována dvěma instancně odlišnými orgány – orgánem ÚP a nadřízeným orgánem ÚP. Výše uvedeným výkladem nedochází ani k popřední rovnosti účastníků řízení, neboť žalobce má možnost v rámci odvolání polemizovat s revizním závazným stanoviskem orgánu ÚP, a ten na jeho námitky musí reagovat tak, aby žalovaný mohl v rozhodnutí o odvolání vypořádat veškeré žalobcovy námitky.
37. Soud se proto dále zabýval tím, zda zainteresované správní orgány postupovaly v souladu s výše uvedeným. Jak bylo již řečeno, stavební úřad vydal územní rozhodnutí na základě revizního závazného stanoviska nadřízeného orgánu ÚP ze dne 30. 11. 2021. Žalobce podal proti územnímu rozhodnutí odvolání, v němž uplatnil námitky, k jejichž věcnému posouzení je příslušný nadřízený orgán ÚP. Žalovaný tak musel posoudit, zda pro jejich vypořádání postačuje revizní závazné stanovisko orgánu ÚP, nebo zda je potřeba požádat o jeho doplnění. Žalovaný zjevně dospěl k závěru, že je nezbytné stanovisko doplnit, neboť věc předložil nadřízenému orgánu ÚP podle § 149 odst. 7 správního řádu. Ten tak měl k jednotlivým odvolacím námitkám týkajícím se jeho působnosti zaujmout stanovisko a případně doplnit své dřívější revizní závazné stanovisko. Nadřízený orgán ÚP však takto nepostupoval a místo toho věc předložil Ministerstvu pro místní rozvoj k provedení přezkumného řízení. To by samo o sobě nebylo ku škodě věci – i takový postup je možný, avšak nenahrazuje povinnost nadřízeného orgánu ÚP vyjádřit se k uplatněným odvolacím námitkám. To však nadřízený orgán ÚP neučinil, a po vrácení věci od Ministerstva pro místní rozvoj předložil žalovanému pouze svůj podnět k provedení přezkumného řízení a stanovisko ministerstva. Soud zvažoval, zda by se za doplnění revizního závazného stanoviska nedal materiálně považovat právě podnět k provedení přezkumného řízení, neboť nadřízený orgán ÚP se v něm zabýval jednotlivými odvolacími námitkami žalobce. Dospěl však k negativnímu závěru – tento podnět byl adresován ministerstvu a žalovaný s ním nezacházel jako se závazným podkladem pro své rozhodnutí. Zásadní je pak především to, že se ani tento podnět nijak nepromítl do rozhodnutí žalovaného o odvolání.

38. Žalobce uplatnil v odvolání mimo jiné námitku nepřezkoumatelnosti a nezákonnosti revizního stanoviska nadřízeného orgánu ÚP ze dne 30. 11. 2021 a námitku nesouladu záměru s územním plánem ŽS. V rozhodnutí pak žalovaný na s. 5 nejprve obecně vysvětlil povahu závazného stanoviska. Poté uvedl, že odvolání směřovalo proti reviznímu závaznému stanovisku nadřízeného orgánu ÚP, a proto jej žalovaný nechal přezkoumat postupem podle § 149 odst. 7 správního řádu Ministerstvem pro místní rozvoj. [Toto konstatování žalovaného nemá oporu ve správním spisu, neboť žalovaný předložil věc podle § 149 odst. 7 správního řádu nadřízenému orgánu ÚP. Teprve ten věc předložil Ministerstvu pro místní rozvoj.] Žalovaný dále stručně popsal obsah stanoviska Ministerstva pro místní rozvoj, které shledalo, že revizní závazného stanovisko nadřízeného orgánu ÚP má všechny náležitosti a je v souladu se zákonem.
39. Soud musí konstatovat, že žalovaný tímto způsobem nijak neodpověděl na výše uvedené konkrétní odvolací námitky žalobce a věcně je nevypořádal. Jeho rozhodnutí je proto v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

V./D) Zbývající námitky

40. Jelikož žalovaný přezkoumatelně nevypořádal námitky týkající se souladu záměru s územním plánem ŽS, nemůže se k nim nyní vyjádřit ani soud. To se týká i námitky narušení kvality prostředí a pohody bydlení – jak soud výše uvedl, podstatou této námitky je právě soulad záměru s územním plánem ŽS. Soud však může posoudit důvodnost zbývajících žalobních námitek, které jsou od této otázky oddělitelné.
41. Podle žalobce se žalovaný nevypořádal s jeho námitkou účelového snížení plánované roční spotřeby organických rozpouštědel, čímž došlo k přesunu příslušnosti k posouzení záměru z hlediska zákona o ochraně ovzduší, z Krajského úřadu Kraje Vysočina na Městský úřad Žďár nad Sázavou. Soud podotýká, že touto otázkou se podrobně zabýval již stavební úřad, který na námitky žalobce reagoval na s. 25 svého rozhodnutí takto (soudem parafrázováno): *Žadatel ve fázi projektové přípravy stavby po seznámení se s obsahy stanovisek jednotlivých orgánů upravil hodnoty spotřeby tak, aby odpovídaly skutečnému plánovanému zatížení lakovny, kdy spotřeba 1,23 t/rok odpovídá maximální teoreticky možné kapacitě zvolené technologie a byla stanovena posudkem Ing. L. D. ze dne 4. 12. 2020. Jedná se nicméně o číslo dosažitelné skutečně pouze teoreticky, a to při plném provozním zatížení vybavení lakovny a plném personálním obsazení 250 dní v roce 8 hod denně. Lakovna není primárním provozem servisu, ale součástí kompletně poskytovaných služeb pro servis a opravy motorových vozidel. Stavební úřad nepovažuje za účelové, pokud žadatel v přípravné fázi záměru (před podáním žádosti) snížil spotřebu na její reálnou hodnotu. Pro původně navrhovanou spotřebu organických rozpouštědel ve výši 1,23 t/rok vydal Krajský úřad Kraje Vysočina, Odbor životního prostředí a zemědělství, souhlasné stanovisko pod č. j. KUJI 115753/2020, ve kterém se mimo jiné uvádí, že záměr splňuje veškeré požadavky legislativy ochrany ovzduší. Žalovaný k příslušné odvolací námitce ve svém rozhodnutí uvedl, že se týkala závazného stanoviska orgánu ochrany ovzduší (Městský úřad Žďár nad Sázavou, odbor životního prostředí), a proto si podle § 149 odst. 7 správního řádu vyžádal změnu nebo potvrzení tohoto stanoviska od nadřízeného orgánu ochrany ovzduší. Žalovaný poté ze závazného stanoviska nadřízeného orgánu ochrany ovzduší uvedl pasáž, dle níž „Omezení (stanovení) roční projektované spotřeby rozpouštědel je možné (zde nutné) v rámci podmínek ochrany ovzduší k užívání stavby zdroje (pro provoz zdroje), které MěÚ ŽP stanoví ve svém závazném stanovisku a příslušný stavební úřad následně převezme do svého rozhodnutí (stavebního povolení). [...] Množství vyprodukovaných*

znečišťujících látek se odvíjí od provozní doby a použitého nátěrového systému (typu nátěrové hmoty, množství rozpouštědel v ní obsažených) a lze jej definovat povoleným množstvím vstupujících organických rozpouštědel. [...] Omezení celkové roční spotřeby rozpouštědel je u zdrojů, jejichž provoz povoluje KrÚ ŽP samostatným rozhodnutím v rámci podmínek povolení provozu.“

42. Žalovaný ve svém rozhodnutí komplexně na odvolací námitku nereagoval, nicméně soud posuzuje rozhodnutí žalovaného i stavebního úřadu jako jeden celek. Ve svém souhrnu tato rozhodnutí dávají odpověď na žalobcem uplatněné námitky a soud se s jejich odůvodněním ztotožňuje. Správní orgány výslovně nereagovaly pouze na výtku žalobce, že plánovaná spotřeba organických rozpouštědel v rozsahu 0,453 t/rok, není ničím podložena. Žalobce nicméně tuto svoji námitku spojuje s tím, že stavebník snížením spotřeby docílil účelového přesunu příslušnosti k posouzení souladu záměru se zákonem o ochraně ovzduší z krajského úřadu na městský úřad. Jak již ale uvedl stavební úřad, stavebník si ještě před zahájením územního řízení vyžádal závazné stanovisko krajského úřadu ve vztahu k maximální možné spotřebě organických rozpouštědel v rozsahu 1,23 t/rok. Krajský úřad pak vydal souhlasné stanovisko k záměru z pohledu ochrany ovzduší. Soudu proto není zřejmé, proč by stavebník účelově měnil příslušnost z krajského úřadu na městský úřad, pokud měl od krajského úřadu k dispozici souhlasné stanovisko. Argumentace žalobce v tomto ohledu nedává žádnou logiku a svědčí spíš o snaze nalézt problém někde, kde žádný není. Námitka není důvodná.
43. V poslední námitce žalobce tvrdil, že žalovaný přezkoumatelně nevypořádal námitku žalobce týkající se neplatnosti vyjádření VAS. Je skutečností, že v odůvodnění rozhodnutí žalovaného je k této otázce pouze věta, že součástí spisového materiálu je vyjádření VAS, které bylo platné v době vyhotovení napadeného rozhodnutí. Žalovaný nepochybně mohl a měl toto své odůvodnění upřesnit, např. s odkazem na konkrétní vyjádření, které má na mysli. Soud nicméně rozhodnutí žalovaného z tohoto důvodu nezrušil – jeho byť stručné odůvodnění má oporu ve správním spisu. V něm je založeno vyjádření VAS ze dne 17. 12. 2020 s platností jednoho roku (tj. do 17. 12. 2021). Rozhodnutí stavebního úřadu bylo vydáno dne 12. 9. 2021, tj. v době platnosti tohoto vyjádření. VAS následně dne 25. 8. 2022 platnost uvedeného vyjádření prodloužil do 31. 8. 2023 a dále dne 23. 1. 2024 do 31. 1. 2025. Z čistě formálního pohledu je takový postup nelogický, neboť VAS prodlužoval platnost vyjádření v době, kdy již jeho platnost skončila. Místo prodlužování platnosti vyjádření by tedy bylo namísto vydat vyjádření nové. Podle názoru soudu je však na věc třeba nahlížet materiálně – VAS těmito prodlouženími v zásadě pouze sdělil, že skutečnosti uvedené ve vyjádření ze dne 17. 12. 2020 nadále trvají a že je toto vyjádření stále plně použitelné pro povolení záměru. Trvat na vydání obsahově totožného nového vyjádření se soudu za popsanych okolností jeví jako příliš formalistické. Jelikož žalovaný vydal své rozhodnutí dne 4. 7. 2024, učinil tak v době platnosti vyjádření VAS. Námitka žalobce je nedůvodná.

V. Závěr a náklady řízení

44. Vzhledem k tomu, že soud shledal námitky žalobce důvodnými, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, v němž je vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 1, 4 a 5 s. ř. s.). Žalovaný tedy vyžádá od nadřízeného orgánu ÚP doplnění revizního závazného stanoviska ze dne 30. 11. 2021 tak, aby mohl rozhodnout o žalobcově odvolání. Ve svém rozhodnutí pak na základě doplněného závazného stanoviska vypořádá jednotlivé odvolací námitky. Přezkoumatelným vypořádáním námitky však není pouhá citace ze

závazného stanoviska nebo jeho doplnění, ale skutečná věcná reakce na odvolací námitku, z níž se žalobce dozví, proč mu žalovaný dává za pravdu, nebo proč považuje jeho námitku za lichou, mylnou nebo vyvrácenou. Jelikož shledanou vadu a související nepřezkoumatelnost může odstranit žalovaný v rámci odvolacího řízení, neshledal soud důvod pro to, aby zrušil rovněž rozhodnutí stavebního úřadu.

45. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. podle níž nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce byl plně úspěšný, a má proto právo na náhradu nákladů řízení. Náklady žalobce jsou tvořeny odměnou jeho zástupce za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba, replika) podle § 11 odst. 1 písm. a) d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění do 31. 12. 2024, přičemž mimosmluvní odměna za jeden úkon právní služby činí částku 3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Dále žalobci náleží náhrada hotových výdajů jeho zástupce v paušální výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). K tomu soud připočetl náhradu za daň z přidané hodnoty, kterou je zástupce žalobce povinen odvést z odměny a náhrad ve výši 2 142 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.), a zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. Celkem tedy žalobci na náhradě nákladů řízení náleží částka ve výši 15 342 Kč. Soud žalovanému uložil zaplatit náhradu nákladů řízení k rukám zástupce žalobce v přiměřené lhůtě.
46. Výrok o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Soud osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost neuložil, a proto právo na náhradu nákladů řízení nemají.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 29. září 2025

Mgr. Petr Šebek v. r.
předseda senátu

