



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Petra Sedláka a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobců: **a) Mgr. J. J., LL.M., b) A. F. J.,** , oba zastoupení Mgr. Pavlem Černoousem, advokátem se sídlem Ve svahu 531/1, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 3. 2010, č. j. 044247/2010/KUSK, za účasti osob zúčastněných na řízení: **1) Višňovka, s. r. o.,** se sídlem Hrdinů 4, Horoměřice, **2) HERSTAV, spol. s r. o.,** se sídlem Michelská 60, Praha 4, **3) FEREX GROUP, spol. s r. o.,** se sídlem Národní 10, Praha 1, **4) AR BUILDING, spol. s r. o.,** se sídlem Patočkova 3/712, Praha 6, **5) H-projekt, s. r. o.,** se sídlem Podolská 5/90, Praha 4, **6) akad. arch. J. H.,** , všichni zastoupení Mgr. Karlem Machánkem, advokátem se sídlem Karlovo náměstí 7, Praha 2, **7) Obec Horoměřice,** se sídlem Velvarská 100, Horoměřice, **8) Ing. J. K.,** , o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2014, č. j. 6 A 85/2010 – 174,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2014, č. j. 6 A 85/2010 – 174, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Včas podanou kasační stížností se žalovaný jako stěžovatel domáhá zrušení shora nadepsaného rozsudku Městského soudu v Praze, jímž bylo zrušeno žalobou napadené rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru regionálního rozvoje, č. j. 044247/2010/KUSK, sp. zn. SZ 144195/2009/KUSK/Št, ze dne 18. 3. 2010, kterým bylo změněno rozhodnutí Obecního úřadu Velké Přílepy, stavebního úřadu, č. j. Výst. 332/5-2546-1/1537/08/07-Ku, ze dne 16. 6. 2009, jímž byla dodatečně povolena stavba – bytový dům A3 na novém pozemku bez parcelního čísla, vzniklého sloučením pozemků parc. č. 393/153 a parc. č. 393/179 v kat. území Horoměřice.

Žalobci, Mgr. J. J., LL.M. a A. F. J., v žalobě namítali, že základní nezákonností rozhodnutí stěžovatele je dodatečné povolení stavby bytového domu v území, které není vymezeno jako zastavitelné. V doplnění žaloby brojili proti rozhodnutí žalovaného dalšími 21

žalobními body. Pro řízení o kasační stížnosti žalovaného je podstatná první žalobní námitka, která se týkala dodatečného povolení stavby v rozporu s územním plánem obce.

Městský soud námitku dodatečného povolení stavby v rozporu s územním plánem shledal důvodnou a zrušil žalobou napadené rozhodnutí stěžovatele s ohledem na zjištěný nesoulad dodatečně povolované stavby s územním plánem sídelního útvaru podle ustanovení § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“, pro nezákonnost. Dále městský soud shledal důvodnou námitku nezákonnosti závazných stanovisek orgánů ochrany přírody a krajiny ohledně posouzení ochrany krajinného rázu, neboť správní orgány při vydávání těchto stanovisek vycházely z nesprávného předpokladu, že předmětná stavba byla umístěna v zastavitelném území, a dospěl i k závěru, že se stěžovatel nevypořádal s odvolací námitkou, že předložená projektová dokumentace nezohledňuje reálné současné podmínky staveniště, neboť vypořádání se s touto námitkou v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí absentuje.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), a d) s. ř. s..

Stěžovatel předně namítl, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku, zda vyhláškou obce Horoměřice č. 3/2005, kterou byla vyhlášena změna územního plánu č. 6, došlo ke změně předmětného území na zastavitelné a předmětná stavba tak byla dodatečně povolena v území, které bylo územním plánem vymezeno jako zastavitelné. Odkaz uvedený v rozsudku na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. ledna 2008, č. j. 3 Ao 5/2007 – 55, byl dle stěžovatele nepřiléhavý, neboť pro změnu č. 6 závazné části územního plánu sídelního útvaru obce Horoměřice obecně závazná vyhláška pod č. 3/2005 vydána byla. Tato vyhláška doplňovala do závazné části územního plánu dva obecné články a dvě nové veřejně prospěšné stavby, v ostatním zůstávala v platnosti původní obecně závazná vyhláška.

Stěžovatel namítl, že v původním územním plánu, vyhlášeném obecně závaznou vyhláškou č. 2/1999, byly dotčené plochy vymezeny jako výhled a ve změně č. 6 byly plochy převedeny do návrhu a bylo jim pouze přiřazeno funkční využití stanovené již v původním územním plánu a vyhlášené jako závazná část obecně závazné vyhlášky č. 2/1999. Nebyly vymezovány zastavitelné plochy, které by měly odlišné, a tedy nové, funkční využití rozdílné od původního územního plánu sídelního útvaru. Nová obecně závazná vyhláška č. 3/2005, která pouze doplňovala původní obecně závaznou vyhlášku č. 2/1999, proto nemusela obsahovat závazné regulativy pro změnou č. 6 územního plánu sídelního útvaru vymezované plochy, neboť je obsahuje vyhláška původní. Je tedy zcela nesporné, že změnou zastavitelné plochy, kde se dodatečně povolena stavba nachází, vymezeny byly.

Podle stěžovatele městský soud k věci přistoupil, jako by vůbec neexistovala územně plánovací dokumentace. Vymezení zastavitelných ploch bylo podle názoru stěžovatele obsaženo v závazné části nebo minimálně v části směrné územního plánu a v této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2008 č. j. 7 As 41/2008 – 201. Zároveň namítl, že se městský soud nezabýval jeho argumentací odkazující na strukturu legendy a regulativů územního plánu sídelního útvaru Horoměřice.

Dále stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2009, č. j. 2 As 96/2008 – 174, ve kterém Nejvyšší správní soud vyjádřil názor, že „*obecně závazná vyhláška slouží jako publikační prostředek, jímž se obsah územního plánu (jeho změna) sděluje adresátům, a proto i v případě kolize mezi zněním územního plánu a vyhlášky má prvně jmenovaný přednost (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74).*“

pokračování

Stěžovatel zároveň zdůraznil, že předmětná stavba předtím, než bylo zahájeno řízení podle § 129 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), byla projednána v územním řízení, ve kterém byla řešena otázka umístění stavby ve vztahu k existujícímu územnímu plánu obce Horoměřice. Územní rozhodnutí pro stavbu tohoto objektu i dalších rodinných a bytových domů v lokalitě Višňovka II. vydal stavební úřad dne 16. 6. 2006 pod č. j. Výst.328/2-RD,BD-817/06-Km a toto rozhodnutí je platné a účinné. Podle stěžovatele stavba splňuje hledisko uvedené v § 129 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, neboť není umístěna v rozporu se záměry územního plánování ani s územně plánovací dokumentací a bylo možné ji dodatečně povolit.

Stěžovatel brojil i proti nesprávnosti závěru městského soudu o nezákonnosti závazných stanovisek orgánu ochrany přírody a krajiny, neboť správní orgány vycházely ze stejného předpokladu jako stěžovatel, tedy že se jedná o zastavitelné území. Stěžovatel i stavební úřad byli vázáni ustanovením § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, a po procesní i věcné stránce postupovali v souladu s ním.

Závěrem stěžovatel namítl i nesprávné právní posouzení otázky vypořádání odvolací námitky, dle které předložená projektová dokumentace nezohledňuje reálné současné podmínky staveniště. Podle stěžovatele byla tato námitka vyjádřena v žalobě pouze v obecné poloze, aniž by žalobci jakkoliv toto tvrzení dávali do konkrétní souvislosti s tím, jak jsou jako vlastníci sousedních nemovitostí kráceni na svých právech tím, že v projektové dokumentaci nejsou údajně „zohledněny současné podmínky staveniště“. Tato námitka je nekonkrétní a obecná. Stěžovatel trvá na tom, že podmínky staveniště jsou v projektové dokumentaci zohledněny konkrétně a přehledně. Stěžovatel namítl, že k námitkám, které směřovaly do projektové dokumentace, uvedl svůj závěr ve svém rozhodnutí na str. 19 v odst. 5. a neshledává, že by jeho rozhodnutí, pokud jde o toto obecné tvrzení žalobců (žalobní námitka č. 18), mělo být vydáno v rozporu s právními předpisy. Stavebník byl povinen dokončit rozestavěnou stavbu v souladu s ověřenou projektovou dokumentací, tj. i v souladu se statickou částí. Pokud žalobci tvrdí, že tato projektová dokumentace není řádným podkladem pro vydání dodatečného stavebního povolení, pak neuvedli, co konkrétně v projektové dokumentaci (pokud jde o reálné vymezení staveniště) chybí, aby za tento řádný doklad mohla být z jejich strany považována, ale především a zejména jakým způsobem jsou tvrzenými nedostatky projektové dokumentace oni sami kráceni na svých vlastnických právech k jejich nemovitostem. Žádné vysvětlení k tomu neobsahuje ani rozsudek Městského soudu v Praze.

Žalobci ve svém vyjádření ke kasační stížnosti na rozdíl od stěžovatele považovali usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. ledna 2008, č. j. 3 Ao 5/2007 – 55, za přílehlavé. Podle žalobců se stěžovatel dopouští v případě projednané změny logického zkratu a platí, že jestliže původní vyhláškou č. 2/1999 obce nebyly určité plochy vyhlášeny v závazné části jako zastavitelné, pak se bez toho, že by je jiná vyhláška (pro provedení procesu změny územního plánu) vyhlásila za zastavitelné, nestanou zastavitelnými. Podle žalobců se městský soud se „netváří“, že by neexistovala územně plánovací dokumentace, ale jen správně dovodil, že změna není platná a účinná, když nebyla řádně vyhlášena obecní vyhláškou.

K citaci rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 7 As 41/2008 žalobci uvedli, že v projednávané věci nastal případ rozporu se závaznou částí územně plánovací dokumentace — tedy případ, se kterým citovaný rozsudek spojuje nezákonnost územního rozhodnutí (pro souzený případ to znamená nezákonnost dodatečného povolení stavby). Část citovaného rozsudku [*„nebo popírá smysl a limity využití území vymezené územně plánovací dokumentací jako celkem (tedy i její směrnou částí, § 29 a § 37 stavebního zákona z roku 1976)“*] směřuje na případy, které jsou sice v souladu se závaznou částí územního plánu, ale přesto zcela popírají *„smysl a limity*

*využití území vymezené územně plánovací dokumentací jako celkem*“. Rozhodně to neznamená, že by bylo možno umístit záměry v rozporu se závaznou částí územního plánu jen proto, že nejsou v rozporu s obecně a pro celou obec vymezenými limity využití území (se směrnou částí). Skutečnost, že „[n]ové funkční využití těchto ploch odpovídá struktuře legendy a regulativů UP SU Horoměřice stanovené ve vyhlášce č. 2/1999“, opět není argumentem pro to, že by měly být zastavitelné plochy, které jako zastavitelné nevyhlásila žádná obecní vyhláška vyhlášením územního plánu či jeho změny.

V případě namítaného územního rozhodnutí žalobci uvedli, že jednak není podkladem v řízení o dodatečném povolení stavby, a navíc bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2014, č. j. 8 A 40/2012 - 216.

Žalobci dále uvedli, že brojili proti nezákonnosti závazného stanoviska orgánu přírody a krajiny i z jiných důvodů, kterými se ale městský soud již nezabýval, a na tyto důvody odkázali.

Žalobci navrhli kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

Obec Horoměřice, osoba zúčastněná na řízení, se ve svém vyjádření ztotožnila s argumentací stěžovatele ohledně usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. ledna 2008, č. j. 3 Ao 5/2007 – 55. Dále uvedla, že vymezení dotčeného území bylo provedeno již původním územním plánem a zůstalo stejné, tomu odpovídalo i grafické ztvárnění, které bylo součástí vyhlášky a bylo vždy veřejně přístupné. V této souvislosti odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2009 ve věci sp. zn. 2 As 96/2008. Obec Horoměřice dále uvedla, že změna územního plánu č. 6 byla řádně projednána a na jejím základě proběhly desítky řízení dle stavebního zákona a ve všech řízeních byl konstatován soulad s územně plánovací dokumentací. Ve vztahu k uvedenému odkázala na ochranu práv nabytých v dobré víře subjektů, které dnes disponují i kolaudačními rozhodnutími, resp. kolaudačními souhlasy. Závěrem uvedla, že kroky žalobců jsou motivovány osobní antipatií vůči společnosti Višňovka s.r.o., což dokládá i podání žalobců společnosti Višňovka s.r.o. a jejich následné jednání vůči této společnosti.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná osoba s právním vzděláním. Kasační stížnost je tedy přípustná.

Důvodnost kasační stížnosti pak zdejší soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Stěžejní otázkou pro posouzení kasační stížnosti je námitka právního posouzení vyhlášky obce Horoměřice č. 3/2005, kterou byla vyhlášena změna územního plánu č. 6, a změny území dotčeného stavbou bytového domu A3 (Višňovka) na zastavitelné.

Samotná otázka se rozpadá na tři samostatné okruhy, a to: a) jaká změna územního plánu musí být vyhlášena vyhláškou; b) co je to funkční využití a lze převádět pozemky označené v územním plánu jako „ve výhledu“ bez nutnosti vyhlášky; c) jaká byla situace v daném území, resp. jak definoval původní územní plán dotčené pozemky.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, jaká změna územního plánu musí být vyhlášena vyhláškou. Vyhlášení změny územního plánu č. 6 proběhlo za účinnosti zákona

pokračování

č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), dále jen „stavební zákon z roku 1976“.

Podle § 29 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976 závaznou část územně plánovací dokumentace a její změny, které schvaluje kraj nebo obec v samostatné působnosti, vyhláší jejich orgány obecně závaznou vyhláškou.

Podle § 31 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 změnu závazné části územně plánovací dokumentace schvaluje orgán, který je příslušný ke schválení územně plánovací dokumentace.

Jestliže městský soud odkazuje v souvislosti s vyhlášením změny územního plánu na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2008, č. j. 3 Ao 5/2007 - 55, tak je nutné zdůraznit, že toto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu bylo zrušeno Ústavním soudem dne 5. 9. 2009 usnesením sp. zn. I. ÚS 960/08. Městským soudem použité usnesení bylo tedy zrušené již v době, kdy městský soud ve věci samé rozhodoval. Městský soud vycházel z usnesení, které v době jeho rozhodování nemohlo vyvolávat žádné účinky, a právní názor v něm vyjádřený nemohl odůvodnit postup městského soudu. Zároveň se městským soudem použité usnesení Nejvyššího správního soudu věcně týkalo toho, zda lze považovat usnesení zastupitelstva obce, resp. jím schválenou změnu územního plánu za opatření obecné povahy, neboť v uvedeném usnesení řešil Nejvyšší správní soud svou pravomoc rozhodovat o podaném návrhu.

Přesto lze souhlasit s názorem městského soudu, který však vyplývá přímo ze zákona, nikoliv z městským soudem citovaného usnesení Nejvyššího správního soudu, byť byl obsažen i ve zrušeném usnesení, že územní plán se stává závazným až poté, co je zákonem předepsaným způsobem závazná část územního plánu vyhlášena obecně závaznou vyhláškou (do 31. 12. 2006) nebo územní plán jako celek vydán ve formě opatření obecné povahy (od 1. 1. 2007).

Obdobně platí i pro změnu územního plánu, kterou se mění závazná část územního plánu. Taková změna musela být v období do 31. 12. 2006 vyhlášena obecně závaznou vyhláškou, nebo v případě, že byla v této době schválena, ale nebyla vyhlášena, tak musel nastoupit režim § 188 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006.

Co obsahuje závazná část územního plánu, upravuje příkladmo vyhláška č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, která v § 18 odst. 2 písm. b) v případě územního plánu obce uvádí, že závazná část územně plánovací dokumentace obsahuje zejména urbanistickou koncepci, využití ploch a jejich uspořádání, **vymezení zastavitelného území** (*z důrazně provedeno soudem*), omezení změn v užívání staveb, zásady uspořádání dopravního, technického a občanského vybavení, vymezení územního systému ekologické stability, limity využití území, plochy přípustné pro těžbu nerostů, vymezení ploch pro veřejně prospěšné stavby a pro provedení asanací nebo asanačních úprav.

V souzené věci je zřejmé, že změna územního plánu č. 6 byla alespoň částečně vyhlášena vyhláškou obce Horoměřice č. 3/2005, která promítala určité změny, které vyplývaly z návrhu změny územního plánu č. 6 a které zcela jistě zasahovaly do závazné části územního plánu.

Samostatnou otázkou zůstává, zda měly být v uvedené vyhlášce promítnuty i jiné změny, které přinášel návrh změny územního plánu č. 6.

Městský soud vyšel ze zjištění, že dotčené území bylo změněno z nezastavitelného na zastavitelné, což bylo schváleno usnesením zastupitelstva obce Horoměřice ze dne 12. 9. 2005 a tato změna nebyla ve vyhlášce uvedena. V případě, že by došlo ke změně využití území

z nezastavitelného na zastavitelné, pak tato změna musela být vyhlášena vyhláškou obce. Stěžovatel ale v případě dotčených pozemků namítá, že nedošlo ke změně jejich funkčního využití a nedošlo ani k zásahu do závazné části územního plánu.

Dále Nejvyšší správní soud musel odpovědět na otázku, co je to funkční využití a zda lze převádět pozemky označené v územním plánu jako „ve výhledu“ bez nutnosti vyhlášky, kterou se měnil územní plán.

Stěžovatel v kasační stížnosti opakovaně argumentuje tím, že v případě pozemků dotčených dodatečně povolovanou stavbou nebylo změnou územního plánu č. 6 měněno jejich funkční využití.

Podle § 10 stavebního zákona z roku 1976 stanoví územní plán obce urbanistickou koncepci, řeší přípustné, nepřípustné, případně podmíněné funkční využití ploch, jejich uspořádání, určuje základní regulaci území a vymezuje hranice zastavitelného území obce. V územním plánu obce se vyznačí hranice současně zastavěného území obce.

S pojmem „funkční využití“ dále pracuje vyhláška č. 135/2001 Sb., která v příloze č. 6 v případě registračního listu územně plánovací dokumentace obce plochy zastavitelného území požaduje uvedení druhu funkčního využití plochy zastavitelného území (bydlení, obchod a služby, rekreace, výroba, jiné využití).

Funkčním využitím se rozumí přidělení určité funkce využití danému pozemku nebo souboru pozemků. K přidělení funkce danému pozemku dochází v rámci tzv. regulativů (§ 29 stavebního zákona z roku 1976). V rámci regulativů se plochy dělí např. na polyfunkční území nebo monofunkční plochy, případně na zóny urbanizované (zastavitelné, stavební a jiné) a zóny neurbanizované (nezastavitelné, nestavební, volné a jiné) [srov. např. Přinosilová, Miriam: Příklady regulativů v územněplánovací dokumentaci. Ústav územního rozvoje, Brno, 1998].

Podstatné pro souzenou věc tedy je, jakým způsobem bylo funkční využití dotčených pozemků provedeno v územním plánu, zejména zda se dotčené pozemky nacházely v zastavitelné zóně obce, neboť na tomto určení především záleží, zda měla být změněna závazná část územního plánu nebo nikoliv.

Samotné vymezení ploch „ve výhledu“ totiž neznamená, že se jedná automaticky o plochy zastavitelné, resp. ani to, že by se určité plochy mohly do budoucna považovat za zastavitelné bez toho, aby došlo ke změně územního plánu.

Stěžovatel správně namítá, že vymezení ploch „ve výhledu“ dle stavebního zákona z roku 1976 se obsahově blíží institutu územní rezervy dle stavebního zákona z roku 2006 a Nejvyšší správní soud je ve svých rozhodnutích ztotožňuje (srov. např. rozsudek ze dne 27. 8. 2008, č. j. 6 Ao 2/2008 - 49, nebo rozsudek ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 - 133). Pojmu územní rezerva se Nejvyšší správní soud věnoval v rozsudku ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012 - 53, byť ve vztahu k zásadám územního rozvoje. Na toto rozhodnutí lze v souzené věci odkázat a zdůraznit následující: *„[j]ak uvedl Nejvyšší správní soud například ve svém rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 18 (bod 158 rozsudku), vymezení územní rezervy nepředstavuje stavební uzavěru, byť se jí v některých ohledech může zdánlivě podobat. V území je i nadále možno činit změny, ovšem s výjimkou těch, které by znemožnily či podstatně ztížily budoucí využití území způsobem, pro nějž má být území prověřeno. Je na navazujících stupních územněplánovací dokumentace, aby zpřesnily územní rezervu způsobem, jímž dojde k vyvážení mezi konkrétními potřebami rozvoje a „vyblokováním“ části území pro případnou realizaci záměru. Je na odpovědnosti obcí, aby územní rezervu ve své územněplánovací dokumentaci zpřesnily tak, aby procházela v dostatečném odstupu od současného zastavěného území obce.*

pokračování

*Územní rezerva je tedy prostorem, jehož případné budoucí využití pro uvažovaný záměr se má teprve prověřit. Podkladem pro vymezení územní rezervy tedy nemusí být konkrétní územní studie vyhodnocující jednotlivé varianty určitého záměru. Stejně tak nemusí být v dané fázi zpracován zcela konkrétní projekt realizace záměru. [...] Samotná územní rezerva je toliko dočasným opatřením pro případ, že dané území bude prověřeno pro účel zvažovaného záměru s pozitivním výsledkem. Teprve poté mohou být učiněny kroky k využití územní rezervy pro zvažovaný záměr. Prvním takovým krokem, proti němuž bude navrhovatelka moci brojít, je aktualizace ZÚR, bez níž nemůže být daný záměr realizován.“*

Z uvedeného je zřejmé, že Nejvyšší správní soud pro případnou změnu ve využití území, které je blokováno v rámci územní rezervy, a obdobně v případě určení ve výhledu, vyžaduje na základě stavebního zákona změnu územněplánovací dokumentace.

Jako třetí otázku Nejvyšší správní soud posuzoval, jaká byla situace v daném území, resp. jak definoval původní územní plán dotčené pozemky, a dospěl k závěru, že ani kasační stížností napadený rozsudek ani obsah soudního nebo správního spisu neposkytují odpověď na to, jaké závazné regulativy pro využití území, na kterém se nachází dodatečně povolovaná stavba, byly stanoveny v původním územním plánu – vyhlášce č. 2/1999.

Soudní ani správní spis neobsahuje mapové podklady k vyhlášce č. 2/1999, ani z něho nevyplývá, že by tyto mapové podklady byly k soudnímu spisu připojeny a provedeny jako důkaz u jednání před krajským soudem. Ze samotné vyhlášky č. 2/1999 nelze vyčíst, jaké závazné regulativy platily pro dotčené území. Z této vyhlášky pouze vyplývá, že část ploch, na které územní plán dopadal, byla vymezena jako rozvojové lokality, nicméně není z ní možné vyčíst, zda se v případě těchto lokalit jednalo o zastavitelné území, nebo ne, ani to, zda se pozemky dotčené dodatečně povolovanou stavbou nachází v těchto rozvojových lokalitách. Tyto informace nelze vyčíst ani z návrhu změny územního plánu č. 6, ve kterém se hovoří o „zastavěném území“, případně „neurbanizovaném území“, a vyplývá z něj, že část území s funkčním zařazením „čistě obytné území“ byla vyčleněna jako výhledová rezerva. Je pravdou, že se v návrhu změny uvádí: „[c]elé území jihovýchodní části lokality B znamená zejména uvedení větší části rezervních ploch do návrhového období a stanovení nového zastavitelného území.“, ale ani z této formulace nelze zjistit, které konkrétní pozemky byly původně vedeny jako zastavitelné a které měly být nově jako zastavitelné stanoveny, neboť v rámci návrhu změny č. 6 je zároveň uvedeno, že „[v] návrhu Změny č.6 ÚPnSÚ je území členěno podle funkčního využití ploch stejně jako ve schváleném ÚPnSÚ.“. Ani z usnesení zastupitelstva obce Horoměřice ze dne 12. 9. 2005, na které odkazuje městský soud, nevyplývá, že by v případě pozemků dotčených dodatečně povolenou stavbou mělo dojít ke změně závazné části územního plánu z plochy „nezastavitelné“ na „zastavitelnou“, neboť usnesením č. 24A zastupitelstva obce Horoměřice došlo „pouze“ ke schválení návrhu Změny č. 6 územního plánu sídelního útvaru Horoměřice, ačkoliv je zřejmé, že k změnám v území zřejmě v souvislosti s návrhem došlo.

Podstatné ovšem je, že v souzené věci není přezkoumáván územní plán sídelního útvaru Horoměřice, ani jeho změna č. 6.; pro souzenou věc je podstatné pouze to, zda pozemky dotčené dodatečně povolovanou stavbou byly v původním územním plánu zahrnuty v zastavitelném území, nebo nikoliv. Ze schváleného návrhu změny č. 6, tím méně z usnesení zastupitelstva obce, změna území na zastavitelné ve vztahu k dotčeným pozemkům zřetelně nevyplývala.

Za této skutkové situace se nemohl městský soud spokojit se shromážděnými podklady, neboť tyto nemohou odůvodnit zásadní závěr městského soudu, že „předmětná stavba tak byla dodatečně povolána v území, které nebylo územním plánem vymezeno jako zastavitelné, tedy v rozporu s ustanovením § 129 odst. 2 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb.“ Za skutkového stavu, který je doložen ve správním a soudním spise, je uvedený závěr městského soudu předčasný.

Městský soud si v dalším řízení vyžádá mapové podklady k územnímu plánu sídelního útvaru Horoměřice, které řádně provede jako důkaz, a na základě takto zjištěného skutkového stavu posoudí žalobní námitku podle shora uvedených závěrů Nejvyššího správního soudu. Zejména zjistí, zda v případě změny územního plánu č. 6 došlo ke změně závazné části územního plánu, nebo nikoliv.

Uvedené závěry jsou podstatné i pro hodnocení druhé kasační námítky týkající se (ne)zákonnosti závazných stanovisek orgánu ochrany přírody a krajiny. V navazujícím řízení proto městský soud přistoupí k vypořádání této námítky ve vazbě na skutečnosti zjištěné z doplnění dokazování k obsahu územního plánu sídelního útvaru Horoměřice. V případě, že dospěje k závěru o umístění stavby v souladu s územním plánem, posoudí uvedenou námitku v celém jejím kontextu, jak byla vznesena v žalobě.

Ve třetí kasační námitce napadal stěžovatel správnost závěru městského soudu o nevypořádání jedné z odvolacích námitek. Nevypořádání jedné z odvolacích námitek může vést ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006 ve věci sp. zn. 2 As 37/2006). Tuto vadu přitom nelze zhojit ve vyjádření k žalobě ani v kasační stížnosti (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008 ve věci sp. zn. 8 Afs 66/2008 a ze dne 13. 10. 2004 a ve věci sp. zn. 3 As 51/2003). V případě, že městský soud dospěl k závěru, že odvolací námitka rekapitulovaná v bodu 18 žaloby nebyla vypořádána, tak byly dány důvody pro zrušení odvolacího rozhodnutí. Hodnocení žalobní námítky o nevypořádání námítky je v zásadě binární. Buď odvolací námitka byla vypořádána a žalobní námitka není důvodná, nebo odvolací námitka vypořádána nebyla a žalobní námitka je důvodná.

V posuzované věci ovšem vyvstává otázka, zda vůbec byla nějaká určitá odvolací námitka vznesena. Bod bodem 18 doplnění žaloby bylo namítáno nevypořádání odvolací námítky ve znění: „K projektové dokumentaci jako takové bez rozdílu, zda se jedná o dokumentaci, která předložena při vlastním stavebním řízení, nebo zda se jedná o části nyní doplněné, máme zásadní výhrady ke její kompletnosti a způsobilosti. Dokumentovaný návrhový stav totiž vychází z „prapůvodní“ dokumentace z roku 2007, která byla „jednotně“ zpracována pro všechny bytové domy A1-A3, a to také v době platnosti nyní již neplatných zákonných předpisů (týkajících se např. tzv. OTP, hygienických a požárních podmínek atd.).“

*Také z výše uvedených důvodů proto odvolatelé trvají na tom, že předložená projektová dokumentace nezohledňuje reálné současné podmínky staveniště a bez průkazu o plnění limitů platných předpisů a norem není řádným podkladem pro vydání dodatečného stavebního povolení.*

Uvedená „odvolací“ námitka byla součástí vyjádření žalobců k doplnění dokumentace stavby v průběhu odvolacího řízení ve věci dodatečného povolení stavby bytového domu A3 (Višňovka) na pozemcích parc. č. 393/153 a dalších v k. ú. Horoměřice ze dne 4. 2. 2010 a byla zahrnuta jako bod 10. částí I. vyjádření. Jednotlivé body doplnění žaloby korespondovaly s body tohoto vyjádření (srov. např. bod 13 žaloby a bod 4 vyjádření, bod 15 žaloby a bod 7 vyjádření, příp. bod 17 žaloby a bod 9 vyjádření).

V případě žalobních námitek pod body č. 13 (bod 4 vyjádření), č. 14 (bod 6 vyjádření) a č. 15 (bod 7 vyjádření) žalobci shodně stejně jako v případě žalobního bodu č. 18 (bod 10 téhož vyjádření) namítali, že jejich odvolací námitky nebyly vypořádány. Městský soud bez bližšího zdůvodnění uvedl, že se námitky pod body č. 13, 14, 15 a 16 týkají bytových domů A1, B1, B2 a B3, což je však v rozporu s obsahem těchto námitek, které se týkaly celkové situace v daném místě a z proběhlé výstavby domů A1, B1, B2 a B3 jsou jasně dovozovány důsledky pro stavby dodatečně povoleného domu A3, který je předmětem tohoto řízení.



pokračování

Naopak se městský soud izolovaně zabýval žalobním bodem č. 17 (který rekapituloval bod č. 9 vyjádření).

Z uvedeného je patrný zcela nejednotný přístup městského soudu k jedné ucelené skupině žalobních námitek reagujících na vypořádání důvodů uvedených v části I. vyjádření žalobců k doplnění projektové dokumentace. Tento přístup je o to evidentnější, když právě závěr celé části I., zdůrazněný žalobci podtržením, lze v celkovém kontextu části I. vyjádření k doplnění projektové dokumentaci jen obtížně vnímat jako samostatnou odvolací námitku, se kterou by se měl žalovaný samostatně vypořádat, což jasně vyplývá z již úvodu dané pasáže vyjádření k doplnění projektové dokumentaci: „*[t]aké z výše uvedených důvodů proto odvolatelé trvají na .....*“

Městský soud se tedy dopustil zásadního zjednodušení, aniž by se zabýval tím, co vlastně bylo odvolací námitkou, kterou neměl žalovaný vypořádat. Je patrné, že v části I. vyjádření k doplnění projektové dokumentaci žalobci brojili proti obsahu projektové dokumentace jako celku v několika dílčích bodech. Bude na městském soudu, aby vyhodnotil, zda se žalovaný řádně vypořádal s námitkami proti projektové dokumentaci jako celku. Nelze akceptovat, pokud se určitou skupinou námitek městský soud odmítl zabývat, protože se údajně netýkaly daného předmětu řízení (ačkoliv se buď vysloveně týkají předmětu řízení – např. bod 13 žaloby a bod 4 vyjádření, příp. bod 15 žaloby a bod 7 vyjádření, nebo je zřejmá vazba na předmět řízení a pouze je předmět řízení dáván do kontextu celé výstavby v dané lokalitě) a zároveň vytkne nevypořádání shodně obecné námitky, která odkazovala na projektovou dokumentaci pro celý komplex budov, a jeden dílčí bod vypořádá.

S ohledem na vše shora uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že rozsudek městského soudu nemá oporu v obsahu soudního ani správního spisu a je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s..

Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§110 odst. 1. s. ř. s.). V něm městský soud rozhodne vázán právními názory Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

Městský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 28. května 2015

JUDr. Miluše Došková  
předsedkyně senátu