



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **Mgr. H. B.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3/5, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 12. 2009, č. j. JMK 138965/2009, sp. zn. S-JMK 138965/2009/OÚPSŘ, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Město Veselí nad Moravou**, se sídlem Masarykova tř. 119, Veselí nad Moravou, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 12. 2014, č. j. 29 A 7/2010 – 163,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d ň ě n í :

[1] Podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým bylo podle § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušeno jeho shora označené rozhodnutí. Tímto rozhodnutím byla zamítnuta odvolání žalobkyně (vlastník sousední nemovitosti) a osoby zúčastněné na řízení, a bylo potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Veselí nad Moravou ze dne 27. 8. 2009, č. j. ŽPSÚ/34842/2008 (dále jen „rozhodnutí stavebního úřadu“), kterým byla Ing. K. L. a V. L. (dále jen „stavebníci“) dodatečně povolena již rozestavěná, dočasná stavba rodinného domu o 1 b. j. na ulici **Karlova, Veselí nad Moravou**, včetně přípojek vodovodu, kanalizace, elektro a zpevněných ploch vjezdu, na pozemcích p. č. 8528, p. č. 103/4 a p. č. 3665/24 v k. ú. Veselí - Předměstí, na dobu trvání do 31. 12. 2030 (dále též „stavba“).

I. Vymezení věci

[2] Žalobkyně v podané žalobě namítala, že napadené rozhodnutí je v rozporu s územním plánem města Veselí nad Moravou ve znění změny č. 4, který stanoví, že *stavební čára musí sledovat stavební čáru navazující zástavby*. Dodatečně povolená stavba je od stavební čáry navazující zástavby

odsunuta o 3,5 m směrem dovnitř pozemku.

[3] Krajský soud v napadeném rozsudku shrnul obsah správního spisu včetně relevantních částí územního plánu města Veselí nad Moravou a obsahu vyhlášky č. 5/2006, o závazných částech územního plánu města Veselí nad Moravou. Dále odkázal na právní úpravu územního plánu a regulačního plánu, a odbornou literaturu vymezující stavební čáru jako *hranici, rozhraní mezi stavbou a nezastavěnou částí pozemku. Podle návaznosti budov se jedná o stavební čáru uzavřenou (rozhraní souvislé a úplně v celé své délce zastavěné) nebo o stavební čáru otevřenou (rozhraní stavebně přerušované na hranici sousedních parcel stavebními mezerami). Podle závaznosti se může jednat o stavební čáru závaznou (rozhraní musí zástavba dodržet v celém svém průběhu, tj. nesmí překročit, ale ani ustupovat s výjimkou arkýřů, rizalitu, apod.) a stavební čáru nepřekročitelnou (rozhraní nemusí být dokročeno, nelze je ovšem překročit směrem ven – opět s výjimkou arkýřů, rizalitu, stanovené hloubky, atd.). U bloku se rozlišuje stavební čára vnější a vnitřní (vzdálenost mezi nimi je pak „hloubkou zástavby“), (Neier Karel: Územní plánování. Skripta. Praha: FA ČVUT, 1997, Metodika – slovník pojmů. Vnitřní předpis Útvaru hl. m. Prahy. Praha: 1997).*

[4] Zdůraznil, že územní plán je především formalizovaným výrazem představy místního společenství o tom, jak by mělo vypadat jeho okolí. Do této „představy“ by orgány státní moci měly zasahovat pouze tehdy, je-li forma nebo obsah územního plánu v rozporu se zákonem. V daném případě představitelé města učinili závaznými též zásady, kterými se stanoví urbanistická koncepce. V nich vyjádřili obecné principy prostorového uspořádání obce, mimo jiné i ty týkající se stavební čáry. Je pravdou, že podrobné regulativy prostorového uspořádání, včetně stavební čáry, lze stanovit až v dalším stupni územně plánovací dokumentace [viz odst. 2 písm. b) přílohy č. 11 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“)]. Nicméně vůle představitelů samosprávy zakotvit do územně plánovací dokumentace též regulaci formou stavební čáry je pro státní orgány aplikující územní plán do jisté míry závazná. Skutečnost, že stavební čára není konkrétně a „nepřekročitelně“ stanovena v tom typu územně plánovací dokumentace či podkladu, do něhož mírou své podrobnosti náleží, totiž neznamená, že správní orgány mohou její zakotvení coby obecného principu v územním plánu zcela pominout. Při aplikaci takové územně plánovací dokumentace by tedy měly k takto obecně stanovenému způsobu prostorové regulace přihlížet a podrobně odůvodnit, proč v daném případě od takové zásady ustupují. To vše samozřejmě v relaci s mírou obecnosti daného principu.

[5] V posuzovaném případě lze principy ohledně stavební čáry v územním plánu považovat za poměrně konkrétní. Přesto správní orgány jejich nedodržení odůvodnily nedostatečně. V první řadě tím, že pojem stavební čáry není v územním plánu přesně definován. Tato argumentace je však vnitřně rozporná, neboť v dalších částech napadeného rozhodnutí vymezení stavební čáry problémy nečinilo. Ostatně není-li určitý specifický pojem v daném aktu vyložen, je nutno jej aplikovat v tom významu, jak je běžně používán.

[6] Dále správní orgány argumentovaly rozbořem zástavby v ulici Karlova. Zde se však problematiky dodržení stavební čáry týká jen argumentace, že *stávající objekty jsou umístěny většinou ve stavební čáře, ale jsou zde i objekty odsunuté*. Tato je však na první pohled velmi strohá, postrádající bližší údaje, např. o tom, kolik objektů (ať již absolutně či poměrně) v dané ulici je odsunuto, v jakém rozsahu, v jaké fázi vývoje zástavby ulice byly tyto odsunuté objekty budovány apod. Další uváděné okolnosti (nejednotná výška hřebenů staveb, sklon střech, výška říms) se týkají spíše charakteru okolních staveb, tedy jejich hmotové struktury a výškové hladiny, která byla hodnocena na jiném místě napadeného rozhodnutí, byť s problematikou stavební čáry může částečně souviset.

pokračování

[7] Napadené rozhodnutí tedy shledal krajský soud jako nepřezkoumatelné, neboť z něj není dostatečně patrné, proč bylo rozhodnuto ve prospěch stavebníka. Takové odůvodnění je nepřijatelné zejména za situace, kdy k otázce dodržení stavební čáry byla vznesena námitka ze strany mezujícího souseda. Z tohoto důvodu krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil.

[8] Jako nedůvodnou krajský soud shledal námitku žalobkyně, že žalovanému nepřisluší posuzovat platnost smlouvy o výpůjčce. Konstatoval, že stavební úřad i žalovaný jsou oprávněni v rámci řízení podle stavebního zákona hodnotit platnost a účinnost smlouvy o výpůjčce z hlediska stavebního zákona, tj. zda taková smlouva zakládá právo příslušné stavby na příslušném pozemku.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[9] Proti rozsudku krajského soudu brojí stěžovatel kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[10] Nejprve nesouhlasí s krajským soudem, že obdobné požadavky na územní plán a regulační plán, jako jsou stanoveny v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v rozhodném znění (dále jen „nový stavební zákon“), byly vymezeny i v zákoně č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý stavební zákon“). Poukazuje na to, že od 1. 1. 2007 může dle § 43 odst. 2 stavebního zákona územní plán ve vybraných plochách a koridorech uložit prověření změn jejich využití územní studií nebo pořízení regulačního plánu jako podmínku pro rozhodování o změnách v území. Změna č. 4 územního plánu města Veselí nad Moravou byla schválena dne 4. 11. 2006, tedy za účinnosti starého stavebního zákona. V této době legislativa neumožňovala vymezovat či stanovovat plochy či koridory, ve kterých by bylo prověření využití území regulačním plánem či územně plánovacím podkladem (urbanistickou studií) podmínkou pro další rozhodování v území. Z toho také pramení, proč bylo ve změně č. 4 územního plánu města Veselí nad Moravou jen obecně stanoveno, že podrobné regulativy prostorového uspořádání lze stanovit až v dalším stupni územně plánovací dokumentace (regulačním plánu) nebo v územně plánovacím podkladu (např. urbanistická studie) ve vhodném měřítku. Změnou č. 4 tedy žádné plochy stanoveny nebyly, neboť to legislativa platná v době přijetí této změny neumožňovala.

[11] K citaci textu změny č. 4 územního plánu města Veselí nad Moravou v části B., bod Z4.10, uvedené v textu napadeného rozsudku, stěžovatel poukazuje na to, že krajský soud vypustil větu „prostorové regulace pro plochy bydlení budou v textu regulativů ÚP města Veselí nad Moravou vypuštěny.“ Z této věty je zřejmé, že prostorový regulativ stanovující, že při dostavbách a rekonstrukcích objektů je nutno sledovat půdorysnou osnovu zástavby - stavební čáru, má být z kap. Regulativy prostorového uspořádání vypuštěn.

[12] K citaci územního plánu v napadeném rozsudku stěžovatel dále uvádí, že z ní není zřejmé, že text uvedený pod bodem 2.2 – Regulativy funkčního uspořádání byl změnou č. 4 územního plánu vypuštěn. V důsledku vypuštění podrobných prostorových regulativů bylo nutno zásady ochrany urbanistických a architektonických hodnot v území doplnit do územního plánu takovým způsobem, aby nebyla narušena urbanistická koncepce rozvoje města. Provedené změny jsou zřejmé ze závazné části změny č. 4 územního plánu z kapitoly 2.3 Urbanistická koncepce.

[13] Pro posuzování souladu záměrů zástavby s územně plánovací dokumentací je velmi důležité, že celý odstavec týkající se prostorových regulací je součástí kap. 2.3 Urbanistická koncepce a je uvozován slovy „obecně platí“; zdůrazňuje to, že v následujícím textu jsou popsány

pouze obecné principy uplatňující se při navrhování nové zástavby, je zde navržena základní koncepce rozvoje města, na regulace umístěné v rámci urbanistické koncepce je třeba nahlížet z jiného úhlu pohledu, než na regulativy funkčního uspořádání. Územní plán obce nemůže vymezovat prostorové regulativy (přináležející regulačnímu plánu nebo územně plánovacím podkladům); změna č. 4 územního plánu města Veselí nad Moravou tedy stavební čáry přímo nevymezila, úkolem podrobnější dokumentace nebo dokumentace pro navazující řízení pak je zkoumání prostorových podmínek při umístění nové zástavby, při zohledňování obecně platných podmínek uvedených v kap. 2.3 Urbanistická koncepce. Konkrétní požadavky, jak rozhodovat v území, kde není zpracována podrobnější dokumentace, změna č. 4 územního plánu nestanoví.

[14] Judikatura Nejvyššího správního soudu v mnoha případech řeší soulad umístěvané stavby s územním plánem. Obecně z ní vyplývá, že územní plán stanoví urbanistickou koncepci, řeší přípustné, nepřípustné, popřípadě podmíněné funkční využití ploch, jejich uspořádání, určuje základní regulaci území. Územní rozhodnutí musí vždy z územního plánu vycházet a respektovat jím vystavěné „mantinely“, což ovšem neznamená, že územní rozhodnutí musí územní plán kopírovat. Územní plán stanoví jen velmi obecné podmínky případné zástavby, územní rozhodnutí již posuzuje konkrétní zamýšlenou stavbu, a tedy je zřejmé, že posuzuje její případnou realizaci z bližšího měřítka a ve vazbě na konkrétní poměry v lokalitě. Územní plán je tedy nástrojem koncepčním a územní rozhodnutí nástrojem realizačním, které jediné může zvažovat dopady navrhované stavby na okolí. Hodnocení konkrétního případu je správním uvážením stavebního úřadu, zda kladně rozhodnout o umístění stavby, nebo posoudit, jestli nebyly překročeny zákonem stanovené meze.

[15] V souladu s uvedeným stěžovatel posoudil rozhodnutí stavebního úřadu o dodatečném povolení stavby a souhlasil s úvahou stavebního úřadu. Ten na základě rozboru zástavby v ulici Karlova a možných dopadů na okolní zástavbu stavbu rodinného domu dodatečně povolil. Stavební úřad na základě rozboru zástavby v ulici Karlova (tato není jednotná výškou hřebenů staveb, sklonem střech ani výškou říms, stávající objekty jsou umístěny většinou v jedné linii staveb, ale jsou zde i objekty odsunutě) konstatoval, že rozestavěný dům svým vzhledem i výškou hřebene vhodně doplní stávající zástavbu. Situování stavby v odsunuté poloze vzhledem ke stavební čáře sousedního objektu samo o sobě nemá vliv na přírodní, civilizační a kulturní hodnoty v území ani na prostorové vazby a na okolní zástavbu a odpovídá charakteru staveb v území. Nelze ani prokázat, že by došlo k zásahu do hmotných práv žalobkyně způsobených odsunutým umístěním stavby domu.

[16] Stěžovatel dále uvádí, že návrh zadání změny č. 4 územního plánu konstatoval, že je nutno vypustit prostorové regulace a prověřit možnosti jejich uplatnění v rámci urbanistické koncepce. Vypuštění prostorové regulace u jednotlivých funkčních ploch v rámci změny č. 4 vycházelo z rozporu mezi úkoly, které má řešit územní plán obce a regulační plán a skutečnostmi, které obsahoval původní územní plán města Veselí nad Moravou. Úkolem územního plánu je zejména stanovení urbanistické koncepce, řešení funkčního využití ploch a jejich uspořádání a určení základní regulace území; řešení podrobných regulativů prostorového uspořádání není úkolem územního plánu obce a vzhledem k měřítku zpracování výkresů územního plánu to ani není možné. V rámci změny č. 4 byly ve shora uvedeném smyslu vypuštěny prostorové regulace v kap. 2.2 Regulativy funkčního uspořádání u jednotlivých funkčních ploch (např. uliční a stavební čáry, výšková hladina zástavby, hmotová struktura, objemy a tvary zástavby, způsob zastřešení).

[17] Jak v rozhodnutí stavebního úřadu, tak v napadeném rozhodnutí byla v dostatečné míře vyhodnocena situace v území (umístění povolované stavby, charakter okolní zástavby, možné

pokračování

konkrétní vlivy stavby domu na okolí) i platná územně plánovací dokumentace. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu ohledně nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Cílem rozboru zástavby v ulici je posouzení urbanistické koncepce zástavby v dané lokalitě s ohledem na situování povolovaného domu a vyhodnocení případného negativního vlivu odsunuté polohy domu na okolní zástavbu. Situování stavby domu v odsunuté poloze vzhledem ke stavební čáře sousedního objektu samo o sobě nemá vliv na přírodní a civilizační hodnoty v území ani na okolní zástavbu. Bylo nutno posoudit, zda odsunutí domu nemá negativní vliv na prostorové vazby či respektování charakteru staveb v území, na zásah do architektonické koncepce nebo zda nezpůsobuje nevhodné zahušťování stávající zástavby. Stěžovatel má za to, že k vyhodnocení těchto dopadů do území je rozbor zástavby v ulici Karlova dostatečný a postačuje k odůvodnění povolení stavby.

[18] Dodává, že způsob posuzování souladu záměru s územně plánovací dokumentací odpovídá požadavkům legislativy platné v současné době. Dle bodu 4. přechodných ustanovení novely stavebního zákona č. 350/2012 Sb. platí: *části územně plánovací dokumentace, které podle zákona č. 183/2006 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, nemohou být její součástí, se nepoužijí a při nejbližší aktualizaci nebo změně musí být z této dokumentace vypuštěny.* Dle § 43 odst. 3 stavebního zákona (ve znění účinném od 1. 1. 2013) *územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím.* Podrobnost stanovení stavební čáry je dle přílohy č. 9 vyhlášky č. 500/2006 Sb. podrobností prostorových regulací náležejících regulačnímu plánu. Na základě uvedeného by bylo v současné době možné ustanovení o stavební čáře jako podrobnost náležející regulačnímu plánu při rozhodování stavebního úřadu nepoužít. Vzhledem k tomu, že územní plán obsahuje náležitosti s podrobnostmi, které řeší regulační plán, a o žalobě bylo rozhodováno za účinnosti novely stavebního zákona č. 350/2012 Sb., mělo být k citovaným přechodným ustanovením přihlédnuto.

[19] Žalobkyně v žalobě jako další žalobní námitky uvedla, že došlo k zásahu do jejích hmotných práv (umístění domu do proluky, zastínění dvorního traktu jejího rodinného domu, zhoršení výhledu, snížení možnosti využití dvorního traktu). Krajský soud v napadeném rozsudku pouze obecně konstatoval, že uplatněné žalobní námitky jsou ve vztahu k napadenému rozhodnutí odůvodněné, aniž by specifikoval, o které konkrétní žalobní námitky se jedná.

[20] K žalobkyní namítanému zkrácení práv stěžovatel uvádí, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí je detailně popsáno, z jakých důvodů nemůže dodatečné povolení stavby přízemního rodinného domu manželů L. ohrozit užívání domu žalobkyně a zhoršit dosavadní podmínky. Dodatečně povolená stavba nemůže vzhledem ke svému objemu a umístění na severozápadní straně vůči patrovému domu žalobkyně zastínit žádnou část, tedy ani dvorní trakt tohoto domu. Pokud došlo k zastínění některé části domu a dvora žalobkyně, pak toto bylo způsobeno již v dřívější době přístavbou vlastního domu žalobkyně, osazením stříšky nad částí dvora a výstavbou jejího cca 2 m vysokého neprůhledného oplocení. Zastínění dvora objemově uměřenou stavbou na severní straně pozemku je zcela nereálné. Nemohlo tedy dojít ani ke snížení využitelnosti dvorního traktu a ke zhoršení výhledu z domu. Zatímco stavebníci nemohou na pozemek žalobkyně vůbec vidět, má žalobkyně výhled na celý pozemek stavebníků. Všechny tyto skutečnosti jsou jednoznačně zřejmé z fotodokumentace.

[21] S ohledem na výše uvedené navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[22] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že kasační stížnost neobsahuje nic nového. Zdůrazňuje, že územní plán stanoví, že při dostavbě v prolukách se musí sledovat

stavební čára navazující zástavby. Žalovaný vědomě porušil zákon a musí nést odpovědnost. Dále konstatuje, že nedodržením stavební čáry došlo ke zvýšenému zastínění jejího dvora a zahrady. Kdyby bylo stavěno na stavební čáře, k této škodě by nedošlo. S ohledem na uvedené navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[23] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas a za stěžovatele jedná pověřená osoba ve smyslu ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s. S ohledem na opakované projednávání věci se nejprve zabýval přípustností kasační stížnosti ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.

[24] Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřijatelná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem zdejšího soudu.

[25] Právým smyslem výše uvedeného ustanovení s. ř. s. je zamezit tomu, aby se Nejvyšší správní soud musel zabývat znovu věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor vyslovil, a to v situaci, kdy se tímto právním názorem krajský soud řídil. Ostatně i zdejší soud je předchozím vysloveným právním názorem vázán, jestliže rozhoduje za jinak nezměněných poměrů v téže věci o kasační stížnosti proti novému rozhodnutí krajského soudu. K výkladu citovaného ustanovení se vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu např. v usnesení ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, publikovaném pod č. 2365/2011 Sb. NSS, kde uvedl: „*Ze závažnosti opakované kasační stížnosti judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. výjimky, jejichž respektování znamená dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. Dospěla k závěru, že toto ustanovení nelze vztáhnout zejména na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenal odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva. (...) Lze tedy shrnout, že ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. limituje přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k otázkám již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzeným.*“

[26] Tento princip může být dále prolomen v případě, změní-li se skutková zjištění, právní poměry anebo dojde-li k podstatné změně judikatury na úrovni vrcholných soudů, tj. Nejvyššího správního soudu, Ústavního soudu, Evropského soudu pro lidská práva či Soudního dvora Evropské unie (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 – 56, publ. pod č. 1723/2008 Sb. NSS).

[27] Předchozí rozhodnutí krajského soudu bylo Nejvyšším správním soudem zrušeno pro vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Krajský soud totiž rozhodl bez nařízení jednání, ačkoliv k tomu neměl splněny zákonné podmínky. Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku ze dne 28. 3. 2013, č. j. 9 As 129/2012 – 35, výslovně uvedl, že se nemohl zabývat samotnou podstatou věci, neboť k tomu by bylo lze přistoupit pouze za předpokladu procesně bezvadného průběhu řízení ve věci před krajským soudem. Kasační stížnost obsahující námitky směřující do přezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu a do věcného posouzení sporu je tak přípustná.

[28] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že krajský soud v napadeném rozsudku pouze obecně konstatoval, že uplatněné žalobní námitky jsou ve vztahu k napadenému rozhodnutí odůvodněné, aniž by specifikoval, o které konkrétní žalobní námitky se jedná (srov. shrnutí

pokračování

v odstavci 19 tohoto rozsudku). Stěžovatel tedy považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný.

[29] Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že k ní soud přihlíží i bez námítky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[30] Veškerá výše uvedená kritéria napadený rozsudek splňuje. Jedná se o srozumitelné rozhodnutí opřené o dostatek relevantních důvodů. Je z něj zcela zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku.

[31] S námitkou stěžovatele se Nejvyšší správní soud neztotožnil. Z napadeného rozsudku je zcela zřejmé, že krajský soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí stěžovatele z toho důvodu, že ačkoliv bylo v územním plánu jako obecný princip stanoveno, že stavební čára musí sledovat stavební čáru navazující zástavby, správní orgány dostatečně neodůvodnily porušení uvedeného principu. Dle krajského soudu tedy není zřejmé, proč správní orgány rozhodly ve prospěch stavebníka. Co se týče námitek žalobkyně ohledně porušení jejích hmotných práv (umístění domu do proluky, zastínění dvorního traktu jejího rodinného domu, zhoršení výhledu, snížení možnosti využití dvorního traktu), je z textu napadeného rozsudku evidentní, že se krajský soud těmito námitkami uplatněnými až v replice ze dne 30. 5. 2010 nezabýval. Jelikož žalobkyně porušení jejích hmotných práv dávala do souvislosti s odsunutím stavby od stavební čáry, bylo namíste se tímto zabývat až v případě, že by krajský soud shledal, že stavba byla postavena v odsunuté poloze od stavební čáry v souladu s územním plánem. Krajský soud shledal odůvodnění správních orgánů z hlediska dodržení stavební čáry jako nepřezkoumatelné, proto nebylo možné se zabývat navazující námitkou porušení hmotných práv žalobkyně v důsledku nedodržení stavební čáry.

[32] Před posouzením kasačních námitek směřujících do věcného posouzení sporu považuje Nejvyšší správní soud za nutné odcitovat relevantní části územního plánu, resp. jeho změny č. 4, a to i s ohledem na skutečnost, že stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že krajský soud relevantní části územního plánu necitoval správně (srov. odstavce 11 a 12 tohoto rozsudku).

[33] V textu Změny č. 4 Územního plánu města Veselí nad Moravou je v části B. Regulativy, závazná část pod bodem Z4.10 uvedeno následující: *Změna (omezení) prostorové regulace – regulativu stanovujícího při dostavbách a rekonstrukcích objektů nutnost sledovat půdorysnou osnovu zástavby – stavební čáru (v rámci celého k.ú.). Platný územní plán – prostorové regulace: ve stávajících plochách bydlení při dostavbách nebo rekonstrukcích respektovat charakter okolní zástavby (hmotovou strukturu, výškovou hladinu, způsob zastřešení) a sledovat půdorysnou osnovu zástavby – stavební čáru. Požadovaná změna znění – bude prověřena v rámci kapitoly „Zásady urbanistické koncepce“ (prostorové regulace pro plochy bydlení budou v textu regulativů ÚP města Veselí nad Moravou vypuštěny. Regulativy budou přesunuty do kapitoly Zásady urbanistické koncepce, text bude projednán v souladu se zákonem).*

[34] Pod bodem 2.3 Urbanistická koncepce je uvedeno následující: *Podrobné regulativy prostorového uspořádání lze stanovit až v dalším stupni územně plánovací dokumentace (regulačním plánu) nebo v územně plánovacím podkladu (např. urbanistická studie) ve vhodném měřítku. Obecně platí: novou výstavbu je třeba navrhovat tak, aby odpovídala svému okolí – v rámci dostavby proluk v souvislé kompaktní zástavbě v současně zastavěném území města musí zástavba respektovat charakter okolních staveb (hmotovou strukturu a výškovou hladinu). Stavební čára musí sledovat stavební čáru navazující zástavby. V prolukách, kde je stavební*

čára navazujících objektů vzájemně posunuta, se připouští navázání stavební čáry na úroveň objektu ustupujícího. Shodný text je obsažen i v čl. 5 vyhlášky č. 5/2006, o závazných částech územního plánu města Veselí nad Moravou.

[35] Stěžovatel namítl, že z napadeného rozsudku není zřejmé, že krajským soudem citovaný regulativ obsažený v bodu 2.2 Regulativy funkčního uspořádání: *ve stávajících plochách bydlení při dostavbách nebo rekonstrukcích je nutno respektovat charakter okolní zástavby a sledovat půdorysnou osnovu zástavby – stavební čáru*, byl změnou územního plánu č. 4 vypuštěn. K této námitce Nejvyšší správní soud uvádí, že v textu změny č. 4 Územního plánu města Veselí nad Moravou je v části B. Regulativy, závazná část v nadpisu na str. 22 uvedeno: *Závazná část – text regulativů s promítnutím požadovaných změn (žlutě vyznačený text se vypouští, text psaný červeně se doplňuje)*. Za tímto nadpisem následují jednotlivé regulativy rozdělené do bodů, přičemž jsou graficky rozlišeny části textu, které zůstávají nezměněny, části textu, které se vypouští a části textu, které se doplňují. Krajským soudem citovaný regulativ obsažený v bodu 2.2 je v textu žlutě zvýrazněn. Jedná se tedy o text, který byl změnou č. 4 územního plánu vypuštěn. Lze tedy přisvědčit námitce stěžovatele, že tento regulativ byl změnou č. 4 vypuštěn a že z napadeného rozsudku toto není nijak zřejmé. Uvedené dílčí pochybení krajského soudu však nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku, neboť regulativ nebyl změnou č. 4 vypuštěn bez náhrady, ale naopak přesunut do bodu 2.3 Urbanistická koncepce (viz citace výše).

[36] Ze stejných důvodů nemá žádný vliv na zákonnost napadeného rozsudku další dílčí pochybení krajského soudu, který z citace bodu Z4.10 na str. 12 napadeného rozsudku vypustil větu *prostorové regulace pro plochy bydlení budou v textu regulativů ÚP města Veselí nad Moravou vypuštěny* (viz citace v bodu 33 tohoto rozsudku, kde je již bod Z4.10 změny č. 4 územního plánu citován správně). Z této věty totiž nelze dovozovat, že prostorový regulativ stavební čáry měl být změnou č. 4 územního plánu zrušen. Tento regulativ byl pouze přesunut z bodu 2.2. Regulativy funkčního uspořádání do bodu 2.3 Urbanistická koncepce.

[37] Změna č. 4 územního plánu města Veselí nad Moravou byla zastupitelstvem schválena dne 4. 11. 2006 a vyhláška č. 5/2006 se stala účinnou dne 1. 12. 2006, tedy za účinnosti starého stavebního zákona. S ohledem na přechodná ustanovení § 188 a 189 nového stavebního zákona je pro posouzení otázky, zda bylo přípustné výše citovaný regulativ stavební čáry zakotvit již v územním plánu (nebo až v regulačním plánu či v územně plánovacích podkladech, jak tvrdí stěžovatel), relevantní právní úprava starého stavebního zákona.

[38] Podle § 10 odst. 1 starého stavebního zákona *územní plán obce stanoví urbanistickou koncepci, řeší přípustné, nepřípustné, případně podmíněné funkční využití ploch, jejich uspořádání, určuje základní regulaci území a vymezuje hranice zastavitelného území obce*. Podle § 18 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci (dále jen „vyhláška č. 135/2001 Sb.“), *závazná část územně plánovací dokumentace obsahuje zejména u územního plánu obce urbanistickou koncepci, využití ploch a jejich uspořádání, vymezení zastavitelného území, 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 veřejné prospěšné stavby a pro provedení asanačních nebo asanačních úprav*.

[39] Regulační plán podle § 11 odst. 1 starého stavebního zákona *stanoví využití jednotlivých pozemků a určuje regulační prvky plošného a prostorového uspořádání*. Podle § 18 odst. 2 písm. c) vyhlášky č. 135/2001 Sb. *závazná část územně plánovací dokumentace obsahuje zejména u regulačního plánu vymezení zastavitelného území, jednotlivých stavebních pozemků, jejich využití, umístění staveb, omezení změn v jejich užívání, přístupy ke stavbám a napojení na technické vybavení, prvky územního systému ekologické stability, pozemky přípustné pro těžbu nerostů, pokud těžba přichází v úvahu, regulační prvky plošného a prostorového*

pokračování

uspořádání (např. uliční a stavební čáry, výška a objemy zástavby, ukazatele využití území, řešení dopravy a technického vybavení), limity využití území a vymezení pozemků pro veřejně prospěšné stavby a pro provedení asanačních nebo asanačních úprav.

[40] Urbanistická koncepce, jakožto součást závazné části územního plánu, nebyla ve starém stavebním zákoně ani ve vyhlášce 135/2001 Sb., podrobněji vymezena. Dle odborné literatury *urbanistickou koncepcí tvoří zásady hmotově-prostorového uspořádání, základní architektonické a kompoziční zásady, funkce a limity využití ploch a významných objektů, uspořádání dopravy a technického vybavení a řešení vazeb zastavěného území a přírodního prostředí* [DOLEŽAL, J., MAREČEK, J., VOBORIL, O. *Stavební zákon v teorii a praxi: úplné znění zákona s komentářem, související a prováděcí předpisy*. 11. aktualiz. vyd. podle stavu k 1. 5. 2005. Praha: Linde, 2005, s. 71]. Shodně je urbanistická koncepce vymezena i v publikaci VESELÝ, J. *Stavební zákon a předpisy související. Zákony s poznámkami*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1998, s. 9.

[41] Ostatně obdobným způsobem je pojem urbanistická koncepce definován v novém stavebním zákoně, který v § 43 odst. 1 tento pojem vymezuje jako *základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání*. Vyhláška č. 500/2006 Sb. pak v příloze 7 odst. 1 písm. f) do textové části územního plánu mj. zařazuje podmínky prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu.

[42] Podrobný a konkrétní regulativ stavební čáry lze bezesporu stanovit na úrovni regulačního plánu (jak je zřejmé z výše citované vyhlášky č. 135/2001 Sb.), tj. v regulačním plánu lze stanovit, jak bude vedena stavební čára v konkrétní ulici, popř. na konkrétních pozemcích (takovýto regulativ bude zpravidla přesně vymezen v grafické části regulačního plánu). Již v územním plánu však lze stanovit zásady prostorového uspořádání obce, lze tedy v obecné rovině vymezit, jak by měla být zástavba v obci prostorově uspořádána. Mezi takovéto zásady prostorového uspořádání lze zcela jistě podřadit i zásadu týkající se stavební čáry při dostavbě proluk v zastavěném území města (k výše uvedenému lze obdobně odkázat na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8. 2. 2013, č. j. 63 A 6/2012 – 227, publ. pod č. 2885/2013 Sb. NSS, kde bylo konstatováno, že již na úrovni územního plánu je přípustné stanovení výškové regulace formou určení nepřekročitelné výškové hladiny, popř. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2012, č. j. 8 As 83/2011 - 132, kde se soud zabýval regulativem zakotveným v územním plánu upravujícím uliční frontu při přestavbách a dostavbách).

[43] Regulativ týkající se stavební čáry obsažený v bodě 2.3 územního plánu města Veselí nad Moravou je nutné vykládat v kontextu celého odstavce a v návaznosti na předchozí větu [*Obecně platí: novou výstavbu je třeba navrhovat tak, aby odpovídala svému okolí – v rámci dostavby proluk v souvislé kompaktní zástavbě v současně zastavěném území města musí zástavba respektovat charakter okolních staveb (hmotovou strukturu a výškovou hladinu). Stavební čára musí sledovat stavební čáru navazující zástavby. V prolukách, kde je stavební čára navazujících objektů vzájemně posunuta, se připouští navázání stavební čáry na úroveň objektu ustupujícího.*], tj. tak, že stavební čára musí sledovat stavební čáru navazující zástavby v případě, kdy se jedná o dostavbu proluk v souvislé kompaktní zástavbě v současně zastavěném území města. V takovém případě musí být dostavba proluky navržena tak, aby odpovídala svému okolí, tj. musí respektovat architektonický ráz dané ulice či části města. Takto vymezený regulativ stavební čáry považuje Nejvyšší správní soud za zásadu prostorového uspořádání obce a lze jej tedy stanovit již na úrovni územního plánu.

[44] Nejedná se o obecný princip, od kterého by se stavební úřad při rozhodování o umístění stavby mohl odchýlit, jak uvádí krajský soud, ale o regulativ, který je v souladu s § 189 odst. 2 nového stavebního zákona závazný pro pořizování regulačních plánů a pro rozhodování v území. Pokud tedy správní orgán dospěje k závěru, že jsou naplněny podmínky pro aplikaci regulativu

(tj. že se jedná o dostavbu proluky v souvislé kompaktní zástavbě v současně zastavěném území města), není možné umístit stavbu v rozporu s tímto regulativem.

[45] V posuzované věci správní orgány podrobně posoudily zástavbu v ulici Karlova z hlediska počtu podlaží, způsobu zastřešení a architektonického ztvárnění domů (srov. str. 5 až 6 napadeného rozhodnutí). Ke stavební čáře (jejíž nedodržení bylo stěžovatelkou v průběhu správního řízení a i v odvolání výslovně namítáno) však správní orgány pouze uvedly, že stávající objekty spolu nekorespondují stavební čárou, resp. že stávající objekty jsou většinou umístěny ve stavební čáře, ale jsou zde i objekty odsunutě. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s krajským soudem, že za situace, kdy bylo nedodržení stavební čáry výslovně namítáno (přičemž územní plán obsahuje výše citovaný regulativ), bylo na místě se podrobněji zabývat stávající zástavbou z hlediska dodržení stavební čáry (např. jaká část objektů je od stavební čáry odsunuta a v jakém rozsahu, zda se jedná o objekty v blízkosti povolené stavby, či o objekty vzdálené). V této části je napadené rozhodnutí stěžovatele nepřezkoumatelné. Není z něj totiž zřejmé, zda se z hlediska stavební čáry v posuzované věci jedná o dostavbu proluky v souvislé a kompaktní zástavbě či nikoliv. Posouzení skutečnosti, zda se jedná o dostavbu proluky v souvislé a kompaktní zástavbě v současně zastavěném území města, je stěžejní pro zodpovězení otázky, zda se bude aplikovat výše citovaný regulativ obsažený v územním plánu.

[46] K poukazu stěžovatele na to, že od 1. 1. 2007 může dle § 43 odst. 2 stavebního zákona územní plán ve vybraných plochách a koridorech uložit prověření změn jejich využití územní studií nebo pořízení regulačního plánu jako podmínku pro rozhodování o změnách v území, Nejvyšší správní soud uvádí, že možnost uložit v územním plánu uvedenou podmínku, která byla zakotvena až novým stavebním zákonem, není v posuzované věci nikterak relevantní. Změna č. 4 územního plánu města Veselí nad Moravou byla schválena za účinnosti starého stavebního zákona. V dané době tedy nebylo možné v územním plánu uvedenou podmínku zakotvit. Takováto podmínka ostatně ani v územním plánu města Veselí nad Moravou zakotvena nebyla, o čemž není mezi stranami sporu.

[47] Co se týče námitky stěžovatele, že krajský soud měl přihlídnout k legislativě platné v současné době (novela stavebního zákona č. 350/2012 Sb.), Nejvyšší správní soud konstatuje, že dle § 75 odst. 1 s. ř. s. soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Rozhodující je tedy právní úprava účinná v době rozhodování stěžovatele. Krajský soud tak k novele č. 350/2012 Sb. přihlídnout nemohl a neměl.

IV. Závěr

[48] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížností zamítl. O věci při tom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[49] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšná žalobkyně žádné náklady řízení nepožadovala. Z uvedených důvodů soud rozhodl, že žádnému z účastníků se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

[50] Výrok o náhradě nákladů řízení v případě osoby zúčastněné na řízení se opírá o § 60 odst. 5, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou

pokračování

jí soud uložil. Protože soud v dané věci osobě zúčastněné na řízení žádné povinnosti neuložil, rozhodl tak, že tato osoba nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. června 2015

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu