



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobců: **a) Mgr. J. J. LL.M., b) A. F. J.**, oba zastoupeni Mgr. Pavlem Černoousem, advokátem se sídlem v Praze 4, Ve Svahu 531/1, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem v Praze 5, Zborovská 11, za účasti: **I) Višňovka s. r. o.**, se sídlem v Horoměřicích, Hrdinů 4, **II) Obec Horoměřice**, se sídlem v Horoměřicích, Velvarská 100, oba zastoupeni Mgr. Karlem Machánkem, advokátem se sídlem v Praze 2, Karlovo náměstí 7, **III) Ing. J. K.**, jako osob zúčastněných na řízení, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 4. 2010, č. j. 058810/2010/KUSK, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze z 22. 1. 2015, č. j. 8 A 117/2010 – 125,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze z 22. 1. 2015, č. j. 8 A 117/2010 – 125, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

Obecní úřad Velké Přílepy, stavební odbor (dále jen „*stavební úřad*“) rozhodnutím z 22. 6. 2009, č. j. Výst. 332/5-2545-1/1537/08/07-KU, dodatečně povolil stavbu bytového domu A2 na nově vzniklém pozemku bez nového parcelního čísla, vzniklého sloučením pozemků parc. č. 393/152 a 393/178 v katastrálním území Horoměřice. Žalovaný rozhodnutím ze 14. 4. 2010, č. j. 058810/2010/KUSK k odvolání mj. žalobců sub 1) a sub 2) změnil část výroku rozhodnutí stavebního úřadu tak, že změnil resp. doplnil podmínku č. 1 a č. 12 pro provedení stavby a ve zbytku rozhodnutí potvrdil. Dle žalovaného rozhodnutí tak podmínka č. 1 pro provedení stavby zní, že stavba bude dokončena a upravena dle projektové dokumentace, viladomy lokalita Višňovka II – Horoměřice objekt A2, kterou vypracoval akad. arch. J. H., Případné změny nesmí být provedeny bez předchozího povolení stavebního úřadu. Podmínka č. 12 po doplnění zní, že k žádosti o vydání kolaudačního souhlasu stavebník doloží doklad prokazující, že nainstalovaný spalovací zdroj tepla splňuje nařízení vlády č. 146/2007 Sb.,

o emisních limitech a dalších podmínkách provozování spalovacích stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší.

Žalobci (sousedé dotčených pozemků, tj. účastníci stavebního řízení) podali proti rozhodnutí žalobu. Městský soud v Praze rozsudkem z 22. 1. 2015, č. j. 8 A 117/2010 – 125, výrokem I. napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a výrokem II. rozhodl o nákladech řízení.

Podle městského soudu byla stavba dodatečně povolena v území, které nebylo územním plánem obce Horoměřice vymezeno jako zastavitelné. Součástí spisového materiálu je návrh změny č. 6 územního plánu sídelního útvaru Horoměřice, kterou dne 12. 9. 2005 schválilo zastupitelstvo obce Horoměřice. Z tohoto návrhu vyplývá, že pozemky, na nichž je předmětná stavba povolována, jím měly být změněny na zastavitelné území. Spis rovněž obsahuje obecně závaznou vyhlášku obce Horoměřice č. 3/2005, která doplňuje a mění obecně závaznou vyhlášku obce Horoměřice č. 2/1999 o závazné části územního plánu sídelního útvaru Horoměřice, z níž nijak nevyplývá, že navržená změna předmětného území byla vyhlášena.

Městský soud připomněl, že se totožnou věcí se stejnými účastníky se zabýval i v rozsudku z 13. 11. 2014, č. j. 6 A 85/2010 – 174, a konstatoval, že na názoru, který v této věci zaujal, nemá důvod cokoli změnit. Dospěl proto k závěru, že podmínky pro dodatečné povolení stavby podle § 129 odst. 2 písm. a) stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 v této věci nebyly splněny, neboť povolovaná stavba byla umístěna v nezastavitelném území. Zabýval se i dalšími žalobními námitkami, ani s jednou se však neztotožnil a shledal je nedůvodnými.

II. Kasační stížnost

Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku Městského soudu v Praze kasační stížnost. V ní uplatnil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

Podle stěžovatele stavba splňuje hledisko uvedené v ustanovení § 129 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, neboť není umístěna v rozporu se záměry územního plánování ani s územně plánovací dokumentací a bylo ji možné povolit. Městský soud vycházel z právního názoru, který dříve zaujal v rozsudku z 13. 11. 2014, č. j. 6 A 85/2010 – 174. Proti tomuto rozsudku však stěžovatel podal kasační stížnost, ve které nesouhlasil s právním posouzením stěžejní žalobní námitky a stejný důvod uplatňuje i nyní.

Je především toho názoru, že městský soud ve svém závěru nepřiléhavě vycházel z usnesení Nejvyššího správního soudu z 9. 1. 2008, sp. zn. 3 Ao 5/2007, neboť Nejvyšší správní soud v tomto usnesení řešil zcela odlišný skutkový stav. Na rozdíl od nyní posuzované věci zde totiž nebyla vydána obecně závazná vyhláška o změně územního plánu, existovalo zde pouze samostatné usnesení zastupitelstva obce. Nejvyšší správní soud v návaznosti na to poté konstatoval, že toto usnesení bez publikace obecně závaznou vyhláškou podle § 29 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, nemohlo vyvolat žádné právní účinky a samo o sobě nemohlo ani mít vliv na stávající územně plánovací dokumentaci.

Pro změnu č. 6 závazné části územního plánu sídelního útvaru Horoměřice byla vydána obecně závazná vyhláška č. 3/2005. Ta doplnila do závazné části územního plánu dva obecné články, dvě nové veřejně prospěšné stavby a v ostatním zůstala platná původní obecně závazná vyhláška č. 2/1999. V ní byly dotčené plochy vymezeny jako „vyhled“, z pohledu dnešního

pokračování

stavebního zákona odpovídající pojmu „územní rezerva“. Ve změně č. 6 byly plochy převedeny do návrhu a pouze jim bylo přiřazeno funkční využití stanovené dřívejší obecně závaznou vyhláškou č. 2/1999.

Stěžovatel přitom poukázal na původní podobu územně plánovací dokumentace, která podle § 29 odst. 1 dříve účinného stavebního zákona obsahovala závaznou a směrnou část řešení. Vymezení zastavitelných ploch bylo obsaženo v závazné části nebo minimálně v části směrné. V návrhu změny č. 6 nebyly vymezovány zastavitelné plochy, které by měly odlišné a tedy nové funkční využití od původního územního plánu sídelního útvaru. Obecně závazná vyhláška č. 3/2005 poté podle § 29 odst. 3 stavebního zákona vyhlašovala pouze změnu závazné části. Tato vyhláška jen doplnila původní obecně závaznou vyhlášku č. 2/1999, a proto nemusela obsahovat závazné regulativy pro změnu č. 6 územního plánu sídelního útvaru vymezované plochy, neboť ty obsahuje již původní vyhláška. Uvedený stav potvrzuje i to, že plochy vymezené změnou č. 6 jsou v dnešní době z podstatné části zastavěné a tento stav byl respektován stavebním úřadem, dotčenými orgány, obcí a účastníky řízení. Stěžovatel připomněl, že stavební úřad přezkoumával podle § 37 stavebního zákona soulad návrhu s územně plánovací dokumentací, tedy s její závaznou i směrnou částí. Nelze proto dojít k jinému závěru, než že předmětné plochy byly celou dobu zastavitelné. Názor soudu, že zastavitelné plochy nebyly vůbec vymezeny, byl podle stěžovatele učiněn bez dostatečné odborné znalosti v oboru územního plánování, bez podpory znaleckého posudku. Stěžovatel jej proto považuje za zcela nesprávný a nabourávající dosud respektovaný stav.

Pokud by stavba byla povolena v rozporu s územně plánovací dokumentací a nebylo by ji tedy vůbec možné dodatečně povolit, znamenalo by to nařídit její odstranění. Již ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2008, č. j. 7 As 41/2008 - 201, lze dovodit, že nezákonnost územního rozhodnutí nezpůsobuje každá odchylka od územně plánovací dokumentace, ale jen ta, která je v rozporu s její závaznou částí nebo která popírá smysl a limity využití území vymezené územně plánovací dokumentací jako celkem. Také z rozsudku Nejvyššího správního soudu z 15. 7. 2009, č. j. 2 As 96/2008 - 174, vyplývá, že obecně závazná vyhláška je publikační prostředek a v případě kolize znění má přednost územní plán. Dodatečně povolená stavba byla během 4 let, kdy spor probíhal, zkolaudována a je užívána, a stavba předtím, než bylo zahájeno řízení podle § 129 stavebního zákona, byla projednána v územním řízení, ve kterém byla řešena otázka umístění stavby ve vztahu k existujícímu územnímu plánu obce Horoměřice.

Stěžovatel v této souvislosti také uvedl, že stavební úřad vydal pro stavbu tohoto objektu i dalších rodinných a bytových domů v lokalitě Višňovka II územní rozhodnutí dne 16. 6. 2006, pod č. j. Výst.328/2-RD, BD-817/06-Km, a toto rozhodnutí je platné doposud. Stavební úřad navíc v odůvodnění svého rozhodnutí sp. zn. Výst 332/5-2546-1/1537/08/07-KU ze dne 16. 6. 2009 posuzoval soulad stavby jak s pravomocným územním rozhodnutím, tak se změnou č. 6.

Žalobci ve vyjádření ke kasační stížnosti tvrdí, že změna územního plánu nebyla vyhlášena obecně závaznou vyhláškou. Původní vyhláškou č. 2/1999 nebyly určité plochy v závazné části vyhlášeny jako zastavitelné, bez nového vyhlášení se tedy povaha těchto ploch nemohla změnit. K jednotlivým kasačním námitkám blíže předestřeli svůj názor na to, z jakého důvodu změna územního plánu nenabyla platnosti a účinnosti. Vyhláška č. 3/2005 vyhlašovala změnu územního plánu, vymezení nových zastavitelných ploch však předmětem této změny nebylo. V projednávané věci došlo k rozporu se závaznou částí územně plánovací dokumentace, který má za následek nezákonnost územního rozhodnutí. I když jsou podstatné části plochy vymezené změnou č. 6 dnes již zastavěné, není to dokladem platnosti změny územního plánu.

Žalobci poukázali také na rozdíly ve znění paré č. 1 návrhu změny č. 6 územního plánu, který nepředpokládal, že by měly být předmětné plochy vyhlášeny za zastavitelné, oproti paré č. 3, jež předložil stěžovatel na jednání u městského soudu a které tuto změnu předpokládalo. Jsou názoru, že zastupitelé obec Horoměřice změnu územního plánu schvalovali pouze na základě paré č. 1. Kopii tohoto paré žalobci předložili Nejvyššímu správnímu soudu a současně navrhli, aby i soud znění tohoto paré vyžádal z obce Horoměřice.

Dále uvedli, že územní rozhodnutí, na které poukázal stěžovatel, nebylo podkladem v řízení o dodatečném povolení stavby, neboť v tomto řízení je jednou částí předmětu řízení překzum souladu s územním plánem, ovšem nikoliv s územním rozhodnutím. Žalobci navíc uvedli, že toto územní rozhodnutí bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze z 11. 12. 2014, č. j. 8 A 40/2012 – 216, který byl vydán ještě před doplněním kasační stížnosti.

Ke kasační stížnosti se vyjádřila taktéž obec Horoměřice, osoba zúčastněná na řízení a v zásadě se ztotožnila s argumentací stěžovatele.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., aniž k nim podřadil jednotlivé námitky. Nejvyšší správní soud je proto sám podle jejich povahy přiřadil k těmto důvodům.

V nyní projednávané věci stěžovatel konkrétně napadá správnost závěru městského soudu, podle něhož stavba domu „A2“ na pozemcích parc. č. 393/152 a 393/178 v k. ú. Horoměřice byla postavena v nezastavitelném území a ani změnou územního plánu č. 6 vyhlášeného obecně závaznou vyhláškou č. 3/2005 se povaha tohoto území nezměnila. Tuto námitku podřadil Nejvyšší správní soud k důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Městský soud v Praze v projednávané věci vycházel ze závěrů, které učinil při rozhodování sice jiné, avšak skutkově téměř identické věci v řízení vedeném pod sp. zn. 6 A 85/2010 (jednalo se o stavbu vedlejšího domu označeného „A3“, rozhodnutí žalovaného napadli totožní žalobci mj. s obdobnou argumentací). Tento rozsudek poté stěžovatel taktéž napadl kasační stížností, o které později rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem z 28. 5. 2015, č. j. 2 As 17/2015 – 58, jímž rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud se nyní se závěry svého předchozího rozsudku zcela ztotožnil, je přitom názoru, že jeho závěry jsou plně aplikovatelné i na projednávanou věc.

Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku předně vyložil, že argumentace městského soudu odkazující na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2008, č. j. 3 Ao 5/2007 – 55, nebyla případná. Toto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu totiž zrušil Ústavní soud nálezem ze dne 5. 9. 2009, sp. zn. I. ÚS 960/08, a bylo tedy zrušené již v době, kdy městský soud ve věci samé rozhodoval (tj. před dnem 22. 1. 2015). Městský soud proto nesprávně vycházel z usnesení, které v době jeho rozhodování nemohlo vyvolávat žádné účinky, a právní názor v něm vyjádřený nemohl odůvodnit jeho postup. Toto usnesení navíc na tuto situaci nelze vztáhnout ani věcně, neboť se týkalo otázky, zda lze považovat usnesení zastupitelstva obce, resp. jím schválenou změnu územního plánu, za opatření obecné povahy. V uvedeném usnesení totiž Nejvyšší správní soud řešil svou pravomoc rozhodovat o podaném návrhu.

pokračování

Nejvyšší správní soud dále v uvedeném rozsudku vycházel z toho, že stěžejní otázka zahrnuje tři samostatné okruhy. Jsou jimi a) jaká změna územního plánu musí být vyhlášena vyhláškou; b) co je to funkční využití a zda 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 a zdali se obecně závaznou vyhláškou č. 3/2005 obce Horoměřice povaha těchto pozemků nějak změnila.

V projednávané věci proběhlo vyhlášení změny územního plánu za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Podle § 29 odst. 3 tohoto zákona platilo, že orgány kraje nebo obce vyhláší obecně závaznou vyhláškou závaznou část územně plánovací dokumentace a její změny. Za účinnosti této právní úpravy bylo proto pravidlem, že závazná část územního plánu (a též její změny) účinně doznala změny až poté, co byla tato úprava vyhlášena obecně závaznou vyhláškou. Obsah závazné části územního plánu poté příkladmo upravovala vyhláška č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci. Ta v § 18 odst. 2 písm. b) uváděla, že závazná část územně plánovací dokumentace obce obsahuje zejména urbanistickou koncepci, využití ploch a jejich uspořádání, **vymezení zastavitelného území** (*z důraznění 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 asanačních nebo asanačních úprav.

V projednávané věci je nesporné, že změna č. 6 byla vyhláškou obce Horoměřice č. 3/2005 vyhlášena alespoň částečně. Konkrétní změny závazné části územního plánu vyplývají z článku 3 této vyhlášky:

- V části druhé, článku 3 se doplňuje odstavec 7 uvedený v příloze č. 1 vyhlášky „*na území obce musí být dodržovány všechny zásady uvedené v § 127 občanského zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb.), ve znění pozdějších předpisů. Na území obce se musí vlastníci pozemků a staveb držet všeho, čím by nad míru přiměřenou obtěžovali jiné vlastníky nebo čím by vážně ohrožovali výkon jejich práv.*“
- V části čtvrté článku 27 odst. 2 se doplňují veřejně prospěšné stavby vymezené v Návrhu č. 6 ÚPnSÚ Horoměřice:

18. Místní komunikace, sběrná - kategorie B2

19. Biopropustky v LBK.

Městský soud zastává názor, že zastupitelstvo obce Horoměřice schválením změny č. 6 taktéž změnilo funkční využití dotčeného území z nezastavitelného na zastavitelné, avšak tato změna obecně závaznou vyhláškou č. 3/2005 vyhlášena nebyla. Stěžovatel naopak argumentuje tím, že ke změně funkčního využití dotčených pozemků schvalovanou změnou nedošlo, nebylo proto nezbytné zasahovat do závazné části územního plánu a nebyl důvod měnit tuto část obecně závaznou vyhláškou.

Nejvyšší správní soud v rozsudku z 28. 5. 2015, č. j. 2 As 17/2015 – 58, vyložil, že 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 tedy je, jakým způsobem bylo funkční využití dotčených pozemků původně provedeno v územním plánu, zejména zda se dotčené pozemky nacházely v zastavitelné části obce. Po tomto zjištění lze teprve spolehlivě určit, zda měla být výše uvedeným formálním způsobem změněna závazná část územního plánu.

Stěžovatel poukazuje na to, že předmětné plochy byly vymezeny jako plochy „*ve výhledu*“ s tím, že tomuto institutu v dnešní právní úpravě obsahově odpovídá institut „*územní rezerva*“. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku z 28. 5. 2015, č. j. 2 As 17/2015 – 58 uvedl, že samotné vymezení ploch „*ve výhledu*“ resp. jako „*územní rezerva*“ neznamena, 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 resp. územněplánovací dokumentace. Je proto názoru, že k eventuální změně využití plochy z plochy nezastavitelné na zastavitelnou byla nezbytná změna územního plánu. Vzhledem k tomu, že z obsahu obecně závazné vyhlášky žádná taková změna nevyplývá, zbývá posoudit další námitku stěžovatele, jaká byla situace v daném území, resp. jak definoval dotčené pozemky původní územní plán stanovený obecně závaznou vyhláškou č. 2/1999.

Nejvyšší správní soud k tomu zjistil, že ze samotné vyhlášky č. 2/1999 kromě charakteristiky jednotlivých typů území nelze vyčíst, jaké závazné regulativy platily pro dotčené pozemky, zda se v případě těchto lokalit jednalo o zastavitelné území, ani to, v jakém území se pozemky dotčené dodatečně povolenou stavbou nachází.

Žalobci námitku rozporu dodatečného povolení stavby územním plánem vznesli v odvolání a stěžovatel ji tedy meritorně posoudil. Městský soud v Praze k obdobně formulované žalobní námitce v rozsudku uvedl, že součástí spisového materiálu je rovněž návrh změny č. 6 územního plánu, z něhož vyplývá, že pozemky, na nichž je dodatečně povolována předmětná stavba, byly navrženy na změnu z nezastavitelného území na zastavitelné. Tento návrh změny však v soudním ani správním spise založen není a ze soudního spisu ani nevyplývá, že by jím městský soud provedl důkaz u jednání dne 22. 1. 2015. Spisy neobsahují ani další podklady (např. přílohy, mapové zákresy atp.), z nichž by rozhodné skutečnosti uvedené v původním územním plánu bylo možné zjistit. Nejvyšší správní soud proto nemohl přezkoumat, jak byla původně vymezena plocha předmětných pozemků a zda návrhem změny územního plánu č. 6 došlo ke změně funkčního využití těchto pozemků. Závěr městského soudu, že návrhem č. 6 skutečně došlo ke změně z nezastavitelného na zastavitelné území, aniž tato změna byla provedena obecně závaznou vyhláškou č. 3/2005, proto nemá oporu ve zjištěném skutkovém stavu.

Žalobci návrh změny č. 6 předložili v řízení o kasační stížnosti pro posouzení rozporu znění jednotlivých vyhotovení tohoto návrhu změny, spis městského soudu však žádné vyhotovení návrhu změny č. 6 neobsahuje, ostatně i proto závěry městského soudu přezkoumat nyní nelze. Nejvyšší správní soud se proto nemohl zabývat posouzením rozporu vyhotovení návrhu změny č. 6, které měl předložit stěžovatel u jednání městského soudu a tím, které předložili žalobci v řízení o kasační stížnosti.

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.

pokračování

Vzhledem k tomu, že ze samotné vyhlášky žádné konkrétní závěry o povaze dotčených ploch nevyplývají, je Nejvyšší správní soud taktéž jako v předcházející věci toho názoru, že je nezbytné, aby si městský soud v dalším řízení vyžádal znění návrhu změny č. 6 a 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. Zejména zjistí, zda v případě změny územního plánu č. 6 došlo ke změně závazné části územního plánu a v jakém rozsahu.

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 rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 27. ledna 2016

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu