



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě, složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jiřího Pally, v právní věci žalobce **České republiky – Úřadu práce České republiky**, se sídlem Praha 2, Karlovo náměstí 1, zastoupeného JUDr. Jiřím Solilem, advokátem se sídlem Praha 1, Jakubská 647/2, proti žalovanému **Krajskému úřadu Olomouckého kraje**, se sídlem Olomouc, Jeremenkova 40a, za účasti osoby zúčastněné na řízení Mgr. L. K., v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 10. 2015, č. j. 22 A 117/2013 – 72,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Magistrát města Olomouc (dále jen „stavební úřad“) vydal na základě žádosti žalobce dne 20. 3. 2013 rozhodnutí o umístění stavby „*Úřad práce Olomouc – Tabulkový vrch II*“. K odvolání osoby zúčastněné na řízení rozhodl žalovaný dne 5. 8. 2013, č. j. KUOK 69743/2013 (dále jen „napadené rozhodnutí“), o změně rozhodnutí stavebního úřadu tak, že žádost žalobce zamítl, a to pro rozpor s územním plánem města Olomouc (dále též „ÚPmO“). Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce dne 7. 10. 2013 žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“).

V podané žalobě namítal, že jeho záměr je v souladu s vyhláškou Statutárního města Olomouc č. 7/2006, kterou se vyhláší závazná část územního plánu sídelního útvaru Olomouc, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 7/2006“), a to s odkazem na evidovanou územní studii „*Olomouc, Nová Ulice, Mošnerova*“. Ta má dokládat, že záměr je úměrný kapacitám a potřebám daného území. Územní studie byla dle žalobce podkladem pro změnu č. XXII územního plánu města Olomouc a je tak pro umístění záměru závazná. Dále žalobce vyjádřil nesouhlas s názorem, že jeho záměr nespĺňuje podmínky pro umístění ve funkční ploše „BO

bydlení městské všeobecně“ (dále jen „BO“), jak je stanovuje vyhláška č. 7/2006. Uvedl, že záměr splňuje podmínky stanovené ÚPmO, přičemž za „dané území“ ve smyslu regulativů přípustnosti pro plochy BO je třeba považovat celé město Olomouc a to zejména s ohledem na charakteristiku projektu jako takového. Žalobce v tomto směru podpořil své tvrzení odkazem na zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, dle něhož je Úřad práce – krajská pobočka nejnižším možným stupněm v organizační struktuře, a proto je za „dané území“, nutně v tomto případě považovat přinejmenším území města Olomouc a případně i jeho okolí. Dodal, že je názoru, že pro zadaný počet zaměstnanců krajské pobočky je navržená stavba v minimalizované velikosti.

Žalobce rovněž poukázal na skutečnost, že pozemky, na nichž má být záměr realizován, sousedí s areálem sběrných surovin a areálem stavebnin, na něž navazují areály Univerzity Palackého a Fakultní nemocnice. Podle jeho názoru platí, že pokud podmínky splňují tyto záměry, zdá se být argumentace žalovaného, dle které je pod pojmem „daná oblast“ třeba rozumět území vymezené městskou čtvrtí, stejně jako argumentace týkající se funkční plochy, bezpředmětná, a to vzhledem k tomu, že předmětný záměr by měl stát v bezprostřední blízkosti funkčních ploch, kde je již stavba shora popsaných areálů přípustná. V rámci dalších žalobních bodů žalobce napadl též tvrzení žalovaného stran nejednotnosti v označování územní studie. Žalovaný totiž v napadeném rozhodnutí poznamenal, že projektant se v dokumentaci k žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby odvolával na evidovanou územní studii „*Olomouc, Nová Ulice, Mošnerova*“ z listopadu 2009, zatímco stavební úřad vycházel z aktualizované evidované územní studie ze září 2012. Žalobce konečně namítl též porušení zásady rovnosti účastníků a ovlivnění rozhodování žalovaného peticí „*Ne Úřadu práce Olomouc v lokalitě Tabulový vrch*“.

Krajský soud rozsudkem ze dne 20. 10. 2015, č. j. 22 A 117/2013 – 72 (dále jen „napadený rozsudek“) podanou žalobu zamítl. Vycházel přitom z následujícího skutkového stavu: Dne 18. 7. 2012 podal žalobce žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby, záměru „*Úřad práce Olomouc – Tabulový vrch II*“, který měl být umístěn na parc. č. 185/1, 2289, 2290, 2291, 2292, 168/16, 185/9, 238/3, 238/4, 631/1 a st. parc. č. 2352, vše v katastrálním území Nová Ulice. Druhem byly zamýšlené stavby administrativně správní objekty Úřadu práce a školicího střediska, sloučené v jeden celek. Velikostí pak byly stavby dimenzovány tak, že zastavěná plocha vlastní budovy úřadu by zabírala 1440 m² zastavěné plochy a školicí středisko 1264 m². Úřad práce má zaměstnat 200 osob a vyřídit cca 500 klientů za den. Školicí středisko je cílené na školení, s možností ubytování zaměstnanců úřadu práce, stravování a shromažďování zaměstnanců úřadu práce, s kapacitou 110 posluchačů. Shromažďovací sál má využitelnou kapacitu 200 osob. Opatřením obecné povahy č. 3/2011 byla provedena změna č. XXII územního plánu města Olomouc, týkající se rozsahu a uspořádání ploch BO 258, BO 259, BO 288 a BO 289 a plochy zeleně ostatní ZO 3284, avšak s tím, že pro tyto funkční plochy platily (i nadále) regulativy uvedené ve vyhlášce č. 7/2006 (viz bod 4 citovaného opatření obecné povahy). Změna č. XXII řešila trasování komunikačního propojení ulice Mošnerova a Hněvotínská a neměnila systém regulace, funkcí a funkčních typů stanovených vyhláškou č. 7/2006. Jinými slovy se změna nedotýkala záměru žalobce. Podle grafické části ÚPmO se pak předmětné pozemky nacházely na ploše BO 258z22.

Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku zdůraznil, že mezi stranami je nesporné, že záměr žalobce měl být umístěn ve funkční ploše BO. Vyšel proto dále z regulativů, které stanoví vyhláška č. 7/2006 pro tyto funkční plochy. Ty slouží převážně pro bydlení individuálního i hromadného charakteru; podíl HPP bydlení je v těchto plochách cca 60 - 90 %. Mezi přípustné záměry pro tento typ funkčních ploch spadají mj. zařízení veřejné správy a administrativy, za podmínek, že jde o zařízení, která jsou svým významem a velikostí

úměrná kapacitě a potřebám daného území, která svým významem a velikostí není účelné vymezit samostatnou funkční plochou.

Krajský soud potvrdil, že vyhláška č. 7/2006 skutečně nedefinuje pojem „*dané území*“. Ztotožnil se však s názorem žalovaného, že daným územím je urbanistická plocha, ve které je záměr navržen, případně nejvýše městská část, v níž má být záměr umístěn. To dle krajského soudu vyplývá ze systematického výkladu regulativů pro plochu BO, kdy je tento výraz užit v souvislosti s vymezením přípustných staveb pro tento typ plochy v rámci podmínky, která dále tento výčet zužuje. Na tento závěr navázal konstatováním, že je bez dalšího zřejmé, že záměr žalobce nesplňuje regulativy stanovenou podmínku, aby byl svým charakterem a velikostí úměrný kapacitě a potřebám daného území, neboť záměrem žalobce je administrativně správní objekt krajské pobočky Úřadu práce a jeho školicího střediska. Odmítl rovněž argument žalobce, že při přijetí výkladu žalovaného k pojmu „*dané území*“ by nebylo vůbec možné zřídit nové pracoviště jednotlivých krajských poboček. Poznamenal, že by bylo toliko třeba pobočky umístit do plochy jiného funkčního typu, než je plocha určená pro bydlení.

K druhé z podmínek (účelnost vymezení samostatné funkční plochy), krajský soud odkázal na § 3 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, (dále jen „*vyhláška č. 501/2006 Sb.*“). Ten stanoví, že s ohledem na rozdílné nároky na prostředí se území člení územním plánem na plochy, které se s přihlédnutím k účelu a podrobnosti popisu a zobrazování v územním plánu vymezují zpravidla o rozloze větší než 2000 m². Jelikož pak záměr žalobce dosahuje celkové rozlohy 2304 m², bylo by dle krajského soudu účelné vymezit pro něj samostatnou funkční plochu. Není proto splněna ani druhá z podmínek regulativu přípustnosti pro umístění záměru v ploše BO.

Ve vztahu k areálům, které sousedí s místem, kde má být záměr žalobce realizován, krajský soud poznamenal, že areály nejsou umístěny v ploše BO, a proto je pro posouzení záměru žalobce nerozhodné, že neslouží pouze pro potřeby daného území.

Z hlediska územní studie krajský soud poukázal na § 25 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „*stavební zákon*“). Zdůraznil, že územní studie slouží mj. jako podklad pro pořizování územně plánovací dokumentace, jejím změnám a pro rozhodování v území. Je neopominutelným podkladem, který musí být zohledněn v územním řízení, avšak není ze zákona závazná. Akcentoval rovněž, že v hierarchii územně plánovací dokumentace je co do závaznosti územní plán nadřazen územní studii. Ta by se stala závaznou, pokud by sloužila jako podklad pro změnu územního plánu. Na tuto úvahu navázal krajský soud tvrzením, že v případě územní studie, na niž poukazuje žalobce, k takovému jejímu užití nedošlo, neboť nebyla promítnuta do územního plánu, jak se žalobce mylně domnívá. Změna č. XXII územního plánu města Olomouc, pro kterou byla územní studie podkladem, přijatá jako opatření obecné povahy č. 3/2011, se totiž týká pouze změny trasy místní komunikace ulice Mošnerovy, napojené na křižovatky ulic Hněvotínská a Stupkova, a rovněž rozsahu a uspořádání ploch BO 258, BO 259, BO 288, BO 289 a plochy zeleně ostatní ZO 3284. Výslovně však uvádí, že pro předmětné funkční plochy platí regulativy uvedené ve vyhlášce č. 7/2006. Touto změnou tak nedošlo k žádné změně regulativů týkajících se plochy, na níž měl žalobce zájem umístit svůj záměr. Krajský soud proto usoudil, že existence územní studie nic nemění na posouzení souladu záměru žalobce s územním plánem.

Proti rozsudku podal žalobce (dále jen „*stěžovatel*“) kasační stížnost. V ní zopakoval své dřívější námitky. Neztotožnil se s tvrzením žalovaného a probíraným krajským soudem, že „*dané území*“, o němž hovoří vyhláška č. 7/2006 v souvislosti s funkčními plochami BO, je urbanistická plocha, ve které je záměr navržen, případně nejvýše městská část. Nesouhlasil rovněž

s argumentem krajského soudu, že správní objekt krajské pobočky úřadu práce a jeho školicího střediska bez dalšího nespĺňuje regulativy stanovenou podmínku, aby se jednalo o záměr svým charakterem a velikostí úměrný kapacitě a potřebám daného území. Podotkl, že stavební úřad stanovil ve svém rozhodnutí řadu podmínek, které dle názoru stěžovatele dostatečně zajišťují soulad s podmínkami stanovenými ÚPmO. Splnění kritérií územního plánu pak stěžovatel prokazuje odkazem na evidovanou územní studii „*Olomouc, Nová Ulice, Mošnerova*“ z listopadu 2009, ve spojení s její aktualizací ze září 2012.

Dále uvedl, že územní studie spadá pod tzv. územně plánovací podklady, které dle § 25 stavebního zákona slouží jako podklad pro pořizování územně plánovací dokumentace, její změnu a pro rozhodování v území, přičemž pod změnu v území spadá i umístování staveb [§ 2 odst. 1 písm. a) téhož zákona]. Územní studie tak má být dle stěžovatele jediným nástrojem k jednoznačnému prokázání souladu předmětného záměru s ÚPmO. Z rozhodnutí žalovaného pak nijak nevyplývalo, že by evidovaná územní studie měla být neplatná. Stěžovatel podotkl, že byl ujistěn, že územní studie je závazná, a proto postupoval uvedeným způsobem. Právě územní studie má přitom dle stěžovatele prokazovat, že charakter záměru je úměrný kapacitám a potřebám daného území. Zmínil rovněž, že územní studie představuje nástroj sloužící pro vyjasnění sporných otázek, nebo k řešení vybraných problémů a obecně se jedná o podpůrný nástroj územního plánování. Krajský soud se tak měl zabývat jejím obsahem, což dle stěžovatele neučinil, v důsledku je napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Jestliže stěžovatel splnil podmínky územní studie, nelze souhlasit se závěrem, že záměr nenaplnil podmínky regulativů přípustnosti stanovených ÚPmO pro plochy BO. Tento svůj záměr opřel především o tvrzení, že za „*dané území*“ je třeba považovat celé město Olomouc, a to zejména s ohledem na charakteristiku projektu jako takového. Vymezení provedené krajským soudem považuje stěžovatel za přehnaně formalistické a nepřezkoumatelné.

Stěžovatel dále odmítl argumentaci krajského soudu o vhodnosti vymezení samostatné funkční plochy ve smyslu § 3 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., v kontextu skutečnosti, že celková rozloha záměru stěžovatele činí 2304 m². V této souvislosti poukázal na znění citovaného ustanovení s následující akcentací – „*K naplňování cílů a úkolů územního plánování (§ 18 a 19 stavebního zákona) a s ohledem na rozdílné nároky na prostředí se území člení územním plánem na plochy, které se s přihlédnutím k účelu a podrobnosti popisu a zobrazování v územním plánu vymezují **zpravidla** o rozloze větší než 2000 m²*“. Podle stěžovatele se tak krajský soud měl podrobně zabývat celou předloženou argumentací, neboť slovo „*zpravidla*“ znamená, že ani překročení limitu 2000 m² nečiní bezpodmínečně nemožným splnění předmětné podmínky regulativu.

Následující námitkou stěžovatel mířil na nedostatečné vypořádání jeho argumentace týkající se areálů sběrných surovin, stavebnin, areálu Univerzity Palackého, Fakultní nemocnice a společnosti Auto Hégr, a.s. Uvedl, že samotné tvrzení krajského soudu, že tyto nejsou umístěny v ploše BO, je nedostatečné; naopak je tato okolnost důležitá pro posouzení charakteristiky a vlivu záměru stěžovatele na dané území.

Závěrem stěžovatel vyslovil názor, že krajský soud při odůvodnění rozsudku postupoval příliš formalisticky a odkázal v tomto smyslu na nález Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2012, sp. zn. I. ÚS 563/11, kterým bylo konstatováno, že „*[j]estliže obecný soud aplikuje na daný případ právní předpisy sice formálně souladně s jejich textem, avšak odhlédne od reálných společenských vztahů, dopustí se přepjatého formalismu. Takovým postupem poruší stěžovatelovo právo na soudní ochranu zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod*.“ Stěžovatel na základě uplatněných námitek navrhl zrušení napadeného rozsudku, stejně jako napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

Taktéž žalovaný ve svém vyjádření v zásadě zopakoval argumentaci uplatněnou jak v napadeném rozhodnutí, tak ve vyjádření k žalobě stěžovatele. Připomněl tak, že shledal záměr stěžovatele za rozporný s ÚPmO, tedy s ustanovením § 90 stavebního zákona. V souvislosti s umístěním záměru stěžovatele do ploch BO žalovaný upozornil na charakteristiku těchto ploch a s ní spojené podmínky pro umístění mj. zařízení veřejné správy v daném území. Ve spojitosti s nimi, po vzoru napadeného rozhodnutí, vyložil pojmy „*potřeby daného území*“ a „*kapacity daného území*“. V prvním případě poznamenal, že tento pojem je nutno vnímat zejména ve vztahu k osobám užívajícím dané území (respektive v něm bydlícím), ale také například z pohledu požadavků na plynulost dopravy v daném území apod. U druhého se pak jedná například o množství osob či vozidel, které je dané území schopno snést. Uvedené pak vztáhl ke skutečnosti, že klienty kontaktního pracoviště Olomouc Úřadu práce – krajské pobočky Olomouc budou (dle jeho názoru) osoby z Olomouce a jeho blízkého okolí; školící středisko pak budou využívat zaměstnanci Úřadu práce, který má působnost celostátní. Z toho vyvodil, že je zřejmé, že navrhovaný záměr nebude sloužit potřebám daného území, za které považuje urbanistickou plochu, v níž má být záměr umístěn, případně městskou část. Rozdíl v počtu obyvatel daného území a obyvatel Olomouce a jeho okolí, kteří využívají služeb Úřadu práce – krajské pobočky v Olomouci, je přitom jistě markantní. Pro obsluhu osob bydlících v daném území by tak postačoval záměr mnohem menší velikosti. Konečně, vzhledem k významnosti a velikosti navrhovaného záměru by dle žalovaného bylo účelné vymezení samostatné funkční plochy.

Z hlediska stěžovatelem dovolávané územní studie žalovaný uvedl, že ani z jejího zadání ani obsahu nevyplývá, že by územní studie „*Olomouc, Nová Ulice, ul. Mošnerova*“ ze srpna 2009 měla jakkoliv posuzovat daný záměr z hlediska stanovených regulativů. Souhlasí se stavebním úřadem, že jde o neopominutelný podklad, avšak to neznamená, že je současně závazný. Od územní studie se lze v odůvodněných případech odchýlit, na rozdíl od územního plánu. Připomněl rovněž povahu a účel územní studie, vyplývající z § 30 odst. 1 stavebního zákona. K stěžovatelem zmiňované změně územního plánu města Olomouc č. XXII dodal, že z výrokové části předmětného opatření obecné povahy vyplývá, že jím byla zejména změněna trasa místní komunikace v prodloužení ulice Mošnerovy, napojené do křižovatky ulic Hněvotínská a Stupkova a v souvislosti s tím byl změněn rozsah některých funkčních ploch, pro které však i nadále platí regulativy, uvedené ve vyhlášce č. 7/2006.

Vůči areálům nacházejícím se v sousedství funkčních ploch BO žalovaný poznamenal, že nejsou umístěny v ploše BO. Pouze výkupny sběrných surovin a stavebnin, nacházející se ve stávajících funkčních plochách K (komerční plochy a areály), mají být do budoucna využívány jiným způsobem – ve smyslu návrhové funkční plochy BO. To však neznamená, že dané areály jsou umístěny v souladu s návrhovou plochou BO.

Žalovaný dále akcentoval, že projektant záměru se sice zabýval otázkou, jaké stavby a jaká zařízení jsou ve funkční ploše BO přípustné, avšak zcela pominul podmínky týkající se charakteru a velikosti zařízení. Není přitom úkolem stavebního úřadu z moci úřední nalézat argumenty, pro které je navrhovaný záměr v souladu s požadavky § 90 stavebního zákona. S odkazem na § 51 odst. 3 správního řádu pak žalovaný obecně poznamenal, že je-li v souladu s požadavky § 3 správního řádu zjištěna skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne. Z tohoto důvodu se žalovaný v napadeném rozhodnutí již nezabýval dalšími námitkami osoby zúčastněné na řízení.

Na okraj svého vyjádření žalovaný doplnil, že kromě toho, že navržený záměr je bezpochyby v rozporu s ÚPmO, je otázkou, zda splňuje v dané návrhové funkční ploše BO (urbanistické ploše č. 258z22) požadavek na minimální 60% podíl hrubé podlahové plochy

bydlení, požadavek na maximální procento zastavění a index podlažní plochy. Žalovaný proto navrhl zamítnout kasační stížnost jako nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil otázku splnění podmínek řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem a jsou splněny i obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. Následně přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Platí totiž, že nepřezkoumatelný rozsudek zpravidla nenabízí prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru, a je tudíž nezbytné jej zrušit. Vhodné je podotknout, že konstantní judikatura zdejšího soudu označuje za nepřezkoumatelné zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (srovnej rozsudky ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 – 58, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74), respektive pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (srovnej rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44). Zároveň nelze opomenout, že nepřezkoumatelnost rozsudku není závislá na subjektivní představě stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn. Jedná se totiž o objektivní překážku, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí (viz rozsudek ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014 – 85).

Stěžovatel namítal nepřezkoumatelnost ve vztahu k úvahám krajského soudu o povaze, respektive významu evidované územní studie při posuzování jeho záměru. Nejvyšší správní soud ovšem nepřehlédl, že krajský soud na str. 6 napadeného rozsudku vyložil, jak pohlíží na dovolávanou závaznost územní studie, v jakém je vztahu k územnímu plánu obecně a následně i vůči ÚPmO. Současně zmínil i souvislost mezi změnou č. XXII územního plánu města Olomouc a odkazovanou územní studií a z toho vyplývající význam pro posouzení záměru stěžovatele. Zdejší soud považuje myšlenkový postup krajského soudu za srozumitelný, z textu rozsudku zřetelně seznatelný a neztotožňuje se proto s námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku. Podruhé stěžovatel uvedenou námitku vznesl v případě vymezení pojmu „dané území“, který je obsažen ve vyhlášce č. 7/2006, v rámci podmínek regulativů přípustnosti pro umístění záměrů do ploch BO. Zde lze připustit ne zcela zdůvodněnou stručnost odůvodnění rozsudku krajského soudu (viz věcné posouzení příslušné kasační námitky), avšak i zde má Nejvyšší správní soud za to, že krajský soud na str. 5 svého rozsudku vysvětlil, jakým výkladem dospěl k aprobování závěru žalovaného. Konečně stěžovatel vytkl nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku ve vztahu k druhé podmínce regulativů přípustnosti, účelnosti vymezení samostatné funkční plochy. Zde Nejvyšší správní soud odkazuje na poslední odstavec str. 5 napadeného rozsudku, kde krajský soud zmínil vyhlášku č. 501/2006 Sb., kdy v kontextu znění jejího § 3 odst. 1 uvedl, že záměr stěžovatele o celkové rozloze 2304 m² přesahuje hodnotu uvedenou v příslušném ustanovení (2000 m²), v důsledku čehož vyslovil názor o účelnosti vymezení samostatné funkční plochy pro tento záměr. Zdejší soud na tomto místě nijak nepředjímá věcnou správnost myšlenkových postupů krajského soudu a z nich vyvozených závěrů. Z hlediska kritéria nepřezkoumatelnosti, které vymezil výše, však i v posledním případě konstatuje, že je z textu napadeného rozsudku zjevné, k čemu krajský soud přihlédl a jak o věci uvážil. Nejvyšší správní soud proto shledal námitku nepřezkoumatelnosti nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud následně přistoupil k posouzení kasačních námitek ve věci samé. Úvodem svých úvah připomíná, že řízení o umístění stavby bylo zahájeno dne 18. 7. 2012, přičemž rozhodnutí ve věci bylo vydáno dne 22. 3. 2013. Stalo se tak již v době účinnosti novely stavebního zákona, provedené zákonem č. 350/2012 Sb. Podle čl. II., bodu 14 citované novely se správní řízení, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti této novely, dokončí (až na stanovené výjimky) podle dosavadních právních předpisů. Řízení před správním úřadem, stejně jako odvolací řízení, probíhalo v režimu znění stavebního zákona účinného ke dni 31. 12. 2012.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nesprávného výkladu pojmu „dané území“, obsaženého v regulativech přípustnosti umístění záměru ve funkční ploše BO (vyhláška č. 7/2006). Dotčené ustanovení vyhlášky uvádí, že plochy BO „[s]louží převážně pro bydlení individuálního i hromadného charakteru, podíl HPP bydlení ve vymezené funkční ploše cca 60 - 90 %. Přípustné stavby jsou

* *rodinné domy, bytové domy, bydlení v nebytových objektech*

* *zařízení integrovaná s jinou přípustnou funkcí nebo i v samostatných objektech:*

* *veřejné vybavení - zařízení kulturní, sociální, zdravotní, sportovní, školská, církevní, ubytovací*

* *maloobchodní zařízení kategorie I, zařízení veřejného stravování, služeb, ubytovací zařízení*

* *zařízení veřejné správy, administrativy.*

to vše zařízení, která jsou svým charakterem a velikostí úměrná kapacitě a potřebám daného území, která svým významem a velikostí není účelné vymezit samostatnou funkční plochou“.

Zdejší soud konstatuje, že vyhodnocení žalobního bodu provedl krajský soud poměrně stručně, avšak věcně správně. Samotná skutečnost, že záměr stěžovatele měl být umístěn do funkčních ploch BO je mezi stranami nesporný. V souladu s tím žalovaný i krajský soud vyhodnotili, že záměr je v obecné rovině přípustný, avšak musí splňovat vyhláškou č. 7/2006 stanovené podmínky (viz výše). K termínu „dané území“ pak krajský soud výstižně poznamenal, že je uplatněn jako součást zužující podmínky výčtu záměrů, které jsou obecně přípustné právě ve vztahu k plochám BO. Systematickým výkladem regulativů tak krajský soud dospěl ke správnosti závěru žalovaného, že „daným územím“ je urbanistická plocha, ve které je záměr navržen, případně nejvýše městská část. Této úvaze nasvědčuje též srovnání s regulativy přípustnosti u jiných funkčních ploch, z nichž lze zmínit například plochy KO (nákupní a velkoplošné maloobchodní areály), kde citovaná vyhláška uvádí, že „[s]louží pro umístění velkoplošných maloobchodních zařízení ve všech kategoriích včetně nadmístního, celoměstského a nadměstského významu na samostatně vymežitelné ploše nebo souboru obchodních staveb nadmístního významu“. Ve spojení s výkladem realizovaným krajským soudem lze tak učinit důvodný závěr, že pokud by záměry, které jsou v plochách BO obecně přípustné, měly sloužit potřebám a odpovídat kapacitám rozsáhlejších ploch/území, než právě (a pouze) daným vymezeným plochám BO, vyslovil by tuto skutečnost text citovaného ustanovení explicitně.

Stejně úsporným způsobem hodnotil krajský soud též úměrnost charakteru a velikosti záměru potřebám a kapacitám „daného území“, tak jak byl tento pojem shora vyložen. Krajský soud uvedl, že je „*bez dalšího zřejmé, že záměr stěžovatele nesplňuje regulativy stanovenou podmínku*“. Z odkazu obsaženého v dané větě, že jde o administrativně správní objekt krajské pobočky Úřadu práce a jeho školicího střediska, je však zřejmé, že konstatování o neúměrnosti vyvodil z porovnání jím dříve provedené rekapitulace podoby záměru a jeho kapacit (str. 4 napadeného rozsudku) a obsahu pojmu „dané území“. Na tomto místě je vhodné poukázat na str. 7 napadeného rozhodnutí, kde se žalovaný úměrností potřeb daného území podrobně zabýval. Nejvyšší správní soud se přitom neztotožňuje s náhledem stěžovatele, který v této souvislosti považuje za klíčovou charakteristiku projektu jako takového.

Stěžovatel u tohoto argumentu vyšel z tvrzení, že nejnižším stupněm organizační struktury Úřadu práce ČR je krajská pobočka, z čehož dovodil, že „daným územím“ je třeba rozumět přinejmenším území města Olomouc. Nejvyšší správní soud nepovažuje tuto úvahu stěžovatele za správnou. V tomto kontextu zdůrazňuje nespornou skutečnost, že stěžovatelův záměr má být umístěn do ploch BO, určených primárně k bydlení. Pojem „dané území“ je pak třeba vyložit způsobem výše uvedeným. Následně je nutné zkoumat, zda charakter a velikost záměru jsou úměrné kapacitám a potřebám takto vyloženého pojmu „dané území“. Stěžovatel však nesprávně zvolil opačný postup, kdy na základě charakteru a velikosti jím navrženého záměru teprve následně provádí výklad pojmu „dané území“. Proti akceptaci přístupu navrhovaného stěžovatelem hovoří i to, že řešenou podmínku přípustnosti by takto splňovaly například i značně rozsáhlé záměry, vyznačující se významnou územní působností. Takový výklad by však nutně šel proti základní charakteristice ploch BO, které slouží převážně pro bydlení individuálního i hromadného charakteru. Nejvyšší správní soud se proto neztotožňuje s námitkou stěžovatele, byť připouští, že krajský soud zvolil při odůvodňování značně minimalistický přístup, který však je srozumitelný a věcně správný.

Stěžovatel brojil kasační námitkou též proti hodnocení evidované územní studie, o níž je přesvědčen, že je platná, závazná a dokazuje, že jeho záměr naplňuje podmínky stanovené v rozhodnutí I. stupně. I zde lze dát zásadně krajskému soudu za pravdu, byť je třeba v dílčí míře jeho úvahy korigovat, avšak bez dopadu na věcnou správnost jím učiněných závěrů. Krajský soud správně konstatoval, že v souladu s § 25 stavebního zákona představuje územní studie jeden z územně plánovacích podkladů, který ověřuje možnosti a podmínky změn v území a slouží jako podklad k pořizování politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace, jejich změně a pro rozhodování v území. Dílčí nepřesnosti se však dopustil, jestliže obecně uvedl, že územní studie sice není ze zákona závazná, ale představuje neopominutelný podklad. Tak tomu je totiž pouze tehdy, jestliže byla územní studie (ve smyslu ustanovení § 185 odst. 4 stavebního zákona) vložena do evidence územně plánovací činnosti (což je případ nyní projednávané věci). Od takové studie se lze odchýlit jen s náležitým odůvodněním. Neevidovaná územní studie však představuje toliko nezávazný a fakultativně pořizovaný podklad (srov. Roztočil, A., Hrušová K. a další. *Stavební zákon. Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2013, str. 131-132).

Stěžovateli tak lze dát za pravdu pouze v tom, že evidovaná studie není neplatná. Současně však není sama o sobě ani závazná. Konečně sám stěžovatel na jiném místě své kasační stížnosti (str. 7) uvádí, že územní studie slouží jako „*podpůrný nástroj územního plánování*“. Z řečeného je zřejmé, že se stěžovatel mylí, jestliže tvrdí, že územní studie je „*jediným nástrojem ke jednoznačnému prokázání souladu předmětného záměru s územním plánem*“. Posouzení souladu záměru žadatele (stěžovatele) je dle § 90 stavebního zákona úkolem stavebního úřadu, který při tomto vychází z podkladů, které je žadatel povinen k žádosti přiložit (srov. § 86 téhož zákona). Případný soulad záměru s územní studií konečně nemůže bez dalšího zajišťovat soulad s územním plánem i proto, že územní studie mnohdy zkoumá různá možná řešení situace/problému v území, aniž by odpovídala aktuálně platné územně plánovací dokumentaci. V přeneseném smyslu slova lze územní studii považovat za závaznou tehdy (a tak je také dle Nejvyššího správního soudu třeba vnímat slova krajského soudu), jestliže dojde k jejímu promítnutí do územního plánu. Fakticky však ani tehdy územní studie sama závazná není a její „*status*“ je dán právě souladem se závazným územním plánem. K uvedenému je třeba dodat, že jak žalovaný (str. 8 napadeného rozhodnutí), tak krajský soud (str. 6 napadeného rozsudku), ve spojení se změnou č. XXII územního plánu města Olomouc, poznamenali, že k promítnutí územní studie do územního plánu nedošlo, neboť byla nadále zachována platnost regulativů stanovených vyhláškou č. 7/2006 (bod 4 opatření obecné povahy č. 3/2011). Jinými slovy, nedošlo k žádné změně regulativů ve vztahu k plochám BO, na které měl stěžovatel zájem umístit svůj záměr. Nejvyšší správní soud proto z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že rovněž tato námitka stěžovatele je nedůvodná.

Následně se zdejší soud zabýval námitkou směřující na posouzení podmínky účelnosti vymezení samostatné funkční plochy pro záměr stěžovatele. Krajský soud postavil svou úvahu na § 3 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. a jím stanovené hodnotě 2000 m². Stěžovatel proti této argumentaci uvedl, že předmětné ustanovení hovoří o tom, že v územním plánu se vymezují „*zpravidla*“, tedy nikoliv nezbytně, funkční plochy o rozloze větší než 2000 m². Nejvyšší správní soud může i v tomto bodě vytknout krajskému soudu až přílišnou stručnost, avšak opět nikoli na úkor věcné správnosti výsledné úvahy. Nelze totiž přehlédnout, že krajský soud nevyšel pouze z velikosti stěžovatelova záměru (tedy 2304 m²), ale i z toho, čím je tento záměr tvořen (čtveřice propojených budov úřadu práce a školicího střediska). Účelnost vymezení tedy nebyla hodnocena čistě podle ustanovení § 3 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., ale rovněž na pozadí systematického zařazení „*podmínky účelnosti*“ v rámci vyhlášky č. 7/2006. Jinými slovy vzal krajský soud vedle samotné rozlohy záměru v úvahu i stěžejní funkci ploch BO (bydlení individuálního i hromadného charakteru) a v této kombinaci vyslovil závěr o účelnosti vymezení samostatné funkční plochy pro stěžovatelův záměr. Zdejší soud tedy dává za pravdu stěžovateli, že samotné překročení limitu 2000 m² nevede k absolutní nemožnosti splnění předmětné podmínky, v kombinaci s úvahou o povaze záměru a účelu funkčních ploch BO, však závěr krajského soudu obstojí.

Nedůvodnou shledává zdejší soud i námitku týkající se nedostatečného vypořádání argumentace stěžovatele ve vztahu k areálům sběrných surovin, stavebnin, Univerzity Palackého, Fakultní nemocnice a společnosti Auto Hégr, a.s., které sousedí s územím, na kterém má být záměr stěžovatele umístěn. Jak žalovaný, tak krajský soud uvedli, že zatímco záměr stěžovatele má být (nesporně) umístěn do funkčních ploch BO, tak zmíněné areály na tomto typu funkčních ploch nestojí. Jestliže je přitom klíčovou otázkou řízení problematika naplnění podmínek regulativů přípustnosti umístění záměru do funkčních ploch BO, postrádá stěžovatelova argumentace přípustnosti areálů nacházejících se mimo tento typ ploch relevanci pro daný případ. Řečené samozřejmě platí ve spojení s výkladem pojmu „*dané území*“, jak jej učinil a odůvodnil žalovaný a následně aproboval krajský soud.

Poslední námitkou odkazoval stěžovatel na náleze Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 563/11, s tím, že krajský soud postupoval při odůvodnění svého rozsudku příliš formalisticky. Nejvyšší správní soud se ani s tímto tvrzením neztotožňuje. Stěžovatel tento argument namítl jednak konkrétně ve vztahu k vymezení „*daného území*“ a jednak k odůvodnění napadeného rozsudku jako takového. Nejvyšší správní soud k tomu podotýká, že subjektivní nesouhlas stěžovatele se závěry krajského soudu, za situace, kdy tyto vycházejí ze závazných právních předpisů, které jsou vykládány racionálním a zdůvodněným způsobem (byť mnohdy stručně, viz výše), a současně jsou v souladu s řádně zjištěným skutkovým stavem, nemůže bez dalšího založit přílišný formalismus ve smyslu předmětného nálezu Ústavního soudu. Ve vztahu k opakovaně zmiňované stručnosti rozsudku krajského soudu považuje zdejší soud za účelné odkázat na svou dřívější judikaturu zahrnující mj. rozsudek ze dne 17. 3. 2011, č. j. 6 Ads 121/2010 – 65. V něm, ve vztahu ke konkrétnímu rozsudku Krajského soudu v Brně uvedl, že dotčený krajský soud se „*namítaných pochybení nedopustil, byť jeho odůvodnění věci bylo velmi strohé* [...]“. *V tomto ohledu Nejvyšší správní soud odůvodnění doplnil, v duchu již konstantní judikatury (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 Afs 104/2008 - 66), aniž zpochybnil správnost výroku rozsudku krajského soudu.*“ Zmíněný závěr podle názoru zdejšího soudu plně dopadá i na nyní přezkoumávaný rozsudek krajského soudu.

Lze tedy uzavřít, že kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. nebyly v posuzované věci dány. Nejvyšší správní soud proto posoudil kasační stížnost jako nedůvodnou a jako takovou ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti mezi účastníky rozhodl Nejvyšší správní soud dle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by náleželo procesně úspěšnému žalovanému, kterému však v řízení o kasační stížnosti nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti, proto mu soud právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Osobě zúčastněné na řízení by příslušelo pouze právo na náhradu těch nákladů řízení, které by jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou by jí uložil soud (§ 60 odst. 5 věta první s. ř. s., § 120 s. ř. s.). K tomu ovšem nedošlo a nic nenasvědčuje tomu, že by jí vůbec nějaké náklady vznikly. Proto o jejich nákladech Nejvyšší správní soud nerozhodoval.

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

V Brně dne 27. září 2016

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu