



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobců: **a) Mgr. J. J., LL.M., b) A. F. J.**, oba zastoupení Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem, se sídlem Ve Svahu 531/1, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, za účasti osob zúčastněných na řízení: **1) Višňovka s. r. o.**, se sídlem Hrdinů 4, Horoměřice, **2) HERSTAV, spol. s. r. o.**, se sídlem Michelská 60, Praha 4, **3) 3FF, s. r. o.**, se sídlem Národní 10, Praha 1, **4) AR BUILDING spol. s. r. o.**, se sídlem Patočkova 712/3, Praha 6, **5) H-projekt s. r. o.**, se sídlem Korunní 968/31, Praha 2, **6) Akad. arch. J. H.**, **7) Obec Horoměřice**, se sídlem Velvarská 100, Horoměřice, všechny zastoupené Mgr. Karlem Machánkem, advokátem, se sídlem Karlovo náměstí 7, Praha 2, **8) Ing. J. K.**, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 3. 2010, č. j. 044247/2010/KUSK, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 12. 2015, č. j. 6 A 85/2010 - 221,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 12. 2015, č. j. 6 A 85/2010 – 221, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 18. 3. 2010, č. j. 044247/2010/KUSK, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení ve výši 49 600 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce Mgr. Pavla Černohouse, advokáta.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Obecního úřadu Velké Přílepy ze dne 16. 6. 2009, č. j. Výst. 332/5 - 2546 - 1/1537/08/07-KU (dále jen „stavební úřad“), byla dodatečně povolena stavba - bytový dům A3 na nově vzniklém pozemku bez nového parcelního čísla, vzniklém sloučením pozemků parc. č. 393/153 a 393/179 v katastrálním území Horoměřice (dále jen „předmětná stavba“). V záhlaví uvedeném rozhodnutím žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“) bylo rozhodnutí stavebního úřadu změněno tak, že v podmínce č. 1 byl blíže specifikován název projektové dokumentace a byla doplněna podmínka č. 12, ve zbytku bylo rozhodnutí stavebního úřadu potvrzeno.

[2] Městský soud v Praze v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „městský soud“ a „napadený rozsudek“) zamítl žalobu, jíž žalobci jako vlastníci sousedních pozemků brojili proti napadenému rozhodnutí. Městský soud se věcí zabýval opětovně poté, co byl jeho původní rozsudek ze dne 13. 11. 2014, č. j. 6 A 85/2010 - 174, ke kasační stížnosti žalovaného zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, č. j. 2 As 17/2015 – 58 (dostupný tak jako jiná zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu na www.nssoud.cz). Důvodem pro zrušení v pořadí prvního rozsudku městského soudu byla vada řízení spočívající v tom, že rozsudek městského soudu neměl oporu v obsahu správního ani soudního spisu, a nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Nejvyšší správní soud uvedl, že v období do 31. 12. 2006 musela být změna územního plánu, kterou se mění jeho závazná část, dle § 29 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v rozhodném znění (dále jen „stavební zákon z roku 1976“) vyhlášena obecně závaznou vyhláškou. Dle § 18 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, obsahuje závazná část územně plánovací dokumentace mimo jiné vymezení zastavitelného území. Vzhledem k tomu, že z obsahu obecně závazné vyhlášky č. 3/2005 (změna územního plánu) žádná taková změna ve vztahu k předmětným pozemkům nevyplývá, je nanejvýš podstatné, jak je definoval původní územní plán sídelního útvaru Horoměřice vyhlášený vyhláškou obce Horoměřice č. 2/1999, o závazné části územního plánu sídelního útvaru Horoměřice (dále jen „územní plán z roku 1999“ a „vyhláška č. 2/1999“, oba dostupné na www.horomerice.cz). K přidělení určité funkce využití danému pozemku nebo souboru pozemků dochází v rámci regulativů. V posuzovaném případě správní ani soudní spis neobsahoval příslušné závazné regulativy pro využití území ani mapové podklady k vyhlášce č. 2/1999. Nebylo tedy možné zjistit, které konkrétní pozemky byly původně vedeny jako zastavitelné. Tato skutečnost je přitom zásadní i pro hodnocení zákonnosti závazných stanovisek orgánu ochrany přírody.

[3] V navazujícím řízení městský soud doplnil soudní spis o mapové podklady k územnímu plánu z roku 1999, konkrétně o výkres č. 2, plán využití ploch, a výkres č. 10, postup výstavby, a tyto provedl k důkazu při jednání dne 3. 12. 2015. Dospěl k závěru, že předmětné pozemky byly v územním plánu z roku 1999 vymezeny jako výhled s navrhovaným funkčním využitím pro bydlení a ve změně č. 6 územního plánu byly tyto plochy převedeny do návrhu a bylo jim přiřazeno funkční využití pro bydlení. Nebylo tedy měněno jejich funkční využití, a tudíž nedošlo ke změně závazné části územního plánu, která by musela být vyhlášena vyhláškou obce. Městský soud tedy dospěl k závěru, že předmětná stavba byla dodatečně povolena v zastavitelném území. Z tohoto důvodu a rovněž proto, že byla zachována výšková hranice stavby stanovené územním plánem a územním rozhodnutím, nedošlo k zásadnímu zásahu do krajinného rázu lokality a nebylo tak třeba dohadovat s orgánem ochrany přírody podmínky

pokračování

ochrany krajinného rázu, nemuselo být (za situace, kdy žalobci kromě urbanistického dopadu jiné argumenty o jeho narušení nevnesli) vydáno samostatné stanovisko k posouzení krajinného rázu. Městský soud dále jednotlivě vypořádal zbylých jedenadvacet žalobních námitek, které se shodovaly s námitkami uvedenými v odvolání a vyjádření k doplnění projektové dokumentace.

II. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného, vyjádření osoby zúčastněné na řízení 7) a replika stěžovatelů

[4] Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) podali proti napadenému rozsudku kasační stížnost z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], z důvodu vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech a při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], a z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[5] Stěžovatelé předně brojili proti závěru městského soudu, že označení území na výkresu územního plánu jako „*vyhledová rezervá*“ pro funkci bydlení znamená aktuální přiřazení funkčního využití, když měli za to, že jde pouze o naznačení potenciálního funkčního přiřazení do budoucna. To dovozovali z obecného smyslu slov, ze skutečnosti, že na výkresu č. 2 územního plánu z roku 1999 je předmětné území označeno jako „*sady a zahrady*“, a z toho, že z textové ani grafické části územního plánu z roku 1999 zastavitelnost území nijak neplyne. Dále namítali nedostatečné odůvodnění závěru městského soudu o zastavitelnosti předmětného území a poukázali na to, že žalovaný začal tvrdit, že území bylo zastavitelné již dle územního plánu z roku 1999, až po vydání rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 17/2015 – 58.

[6] Další zásadní vadu řízení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí a se kterou se městský soud nesprávně vypořádal, spatřovali stěžovatelé v neexistenci souhlasu orgánu ochrany přírody z hlediska vlivu stavby na krajinný ráz dle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Městský soud nesprávně aplikoval § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny a nijak se nevypořádal s žalobní námitkou, že žalovaný rozhodl fakticky bez podkladů. Žalovaný neměl ke svému rozhodnutí dostatek podkladů, a je tedy dán kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Stanovisko odboru životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Středočeského kraje nespĺňuje nároky na seznatelný závěr, že nemá být posuzován vliv na krajinný ráz.

[7] V průběhu odvolacího řízení byla dle stěžovatelů kompletně vyměněna projektová dokumentace, což porušuje zásadu dvojinstančnosti. Městský soud se nijak nezabýval otázkou, jak podstatné doplnění podkladů je přípustné v odvolací fázi řízení a kdy je již důvodem pro vrácení věci správnímu orgánu prvního stupně. Napadený rozsudek je tudíž nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[8] Stěžovatelé dále nesouhlasili s vypořádáním jednotlivých žalobních bodů. Způsob identifikace projektové dokumentace nebyl dostatečný, neboť stejné jméno architekta a označení zakázky obsahovalo několik verzí této dokumentace, a to od sebe značně časově vzdálených. Městský soud se nedostatečně vypořádal s námitkou týkající se podrobnosti geologického průzkumu pro účely posouzení vhodnosti řešení vsakovacích jímek, proto je závěr městského soudu založen na nesprávném právním posouzení a je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Napadený rozsudek nijak nereaguje na námitku, že žalovaný vůbec nepřezkoumal zcela nedostatečné odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu. Stavebník neprokázal právo k pozemku vlastněnému obcí Horoměřice, přičemž městský soud se nijak nevypořádal s chybějícím souhlasem vlastníka. Městský soud při aplikaci § 112 odst. 1 stavebního zákona týkajícího se koncentrace řízení nezohlednil zásadu hodnocení důkazů ve vzájemných souvislostech a skutečnost, že dokumentace byla v odvolacím řízení stavebníkem kompletně vyměněna. Dle stěžovatelů má stavební úřad v řízení o dodatečném povolení stavby povinnost posuzovat hlediska umístění stavby bez ohledu na vydané územní rozhodnutí. Žalovaný se nijak nevypořádal s odvolacími námitkami, pouze se obecně ztotožnil s názorem stavebního úřadu. Stěžovatelé dále brojili proti pozměňování správního spisu během řízení, zejména poukázali na rozporné závěry městského soudu, který na jednu stranu konstatoval zásadu koncentrace řízení ke dni 20. 12. 2007, na druhou stranu však uvedl, že stěžovatelům ničeho nebránilo seznámit se s projektovou dokumentací a vyjádřit se k ní. Již v žalobě uváděli, že při stavbě domu A1, který má být dle projektové dokumentace s předmětnou stavbou totožný, došlo oproti územnímu rozhodnutí k navýšení počtu bytů a ke změně výšky hřebene. Městský soud však v napadeném rozsudku pouze uvedl, že námitky směřují proti stavbám, jež nejsou předmětem řízení. Statická část dokumentace vypracovaná Ing. T. se nijak nezabývala posouzením stavu již existujících konstrukcí. Závěrem stěžovatelé poukázali na zastaralost stanovisek dotčených orgánů a na to, že se městský soud nijak nezabýval dvacátým a dvacátým prvním žalobním bodem. Při odmítnutí argumentace spočívající v odkazu na dokumentaci k domu A1 nijak nezohlednil to, že dům A3 má být dle technické zprávy zcela totožný s domem A1.

[9] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným rozsudkem. Odůvodnění, že stavby jsou dodatečně povolovány v zastavitelném území, považoval za dostatečné. Ve své kasační stížnosti reagoval na původní rozhodnutí městského soudu č. j. 6 A 85/2010 – 17, které jej překvapilo. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 6/2008 – 104, dopadá zákaz uvádět v řízení o kasační stížnosti nové právní důvody pouze na žalobce, žalovaný může argumentovat jakýmkoli právními důvody, a to bez ohledu na to, jakou procesní obranu uplatnil v předchozím řízení. Žalovaný označil všechny stížní námitky za nedůvodné a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

[10] Osoba zúčastněná na řízení 7) ve svém vyjádření ke kasační stížnosti upozornila, že stěžovatelé polemizovali nejen s napadeným rozsudkem, ale i s rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 17/2015 – 58. Městský soud postupoval v souladu se závazným názorem Nejvyššího správního soudu, když po podrobném posouzení mapové dokumentace k územnímu plánu z roku 1999 došel k závěru, že předmětné pozemky byly již dle tohoto územního plánu uvnitř hranic zastavitelného území a byly vymezeny jako výhled s navrhovaným funkčním využitím pro bydlení. Od roku 1999 nedošlo k žádné změně v charakteru předmětné lokality, neboť ta se již od roku 1999 nacházela v zastavitelném území obce, tedy v intravilánu. Stěžovatelé tuto skutečnost zcela záměrně ve své kasační stížnosti opominuli. Že se plocha „rezervy“ pro bydlení překrývá s plochou funkčního využití „sady a zahrady“, nezakládá logický rozpor, neboť účelem „rezervy“ je vymezení plochy a koridory s cílem prověřit možnosti budoucího využití, přičemž v takto vymezeném území je možno činit změny s výjimkou těch, které by znemožnily nebo podstatně ztížily budoucí využití území způsobem, pro nějž má být prověřeno. Argumentace uvedená v bodu 7 kasační stížnosti je zcela nesmyslná, neboť výkresy územního plánu nemají řešit konkrétní otázky využití dotčené plochy. Je naopak na navazujících stupních územněplánovací dokumentace, aby zpřesnila územní rezervu přiměřeným způsobem. Že žalovaný začal tvrdit, že je předmětné území zastavitelné, až po vyhlášení rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 17/2015 – 58, považuje osoba zúčastněná na řízení 7) za nepravdivé. Během původního řízení před městským soudem nebylo

pokračování

zapotřebí argumentovat územním plánem z roku 1999, proto se o něm žalovaný nezmínil. Je zcela v souladu s platným právem, že tuto argumentaci žalovaný uvedl až v řízení o kasační stížnosti. Dále se osoba zúčastněná na řízení 7) ztotožnila se závěrem městského soudu, že stanovisko o vlivu na krajinný ráz nebylo nutné vydávat, neboť se dotčená stavba nacházela v zastavitelném území, a nesouhlasila s tím, že by městský soud nesprávně aplikoval § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny. Námitky uvedené v části C kasační stížnosti byly opakovaně vypořádány jak žalovaným, tak i městským soudem. Osoba zúčastněná na řízení 7) považovala napadený rozsudek za zcela správný a vyzvala Nejvyšší správní soud, aby kasační stížnost zamítl a rozhodl o nákladech řízení.

[11] Stěžovatelé ve své replice uvedli, že nenapadali to, že by žalovaný nemohl v kasační stížnosti argumentovat tím, že území bylo zastavitelné již dle územního plánu z roku 1999, nýbrž ze skutečnosti, že tento argument nikdo do vydání rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 17/2015 – 58 neuplatnil, dovozovali, že územní plán z roku 1999 takto nikdo předtím nevykládal. Naopak žalovaný, osoba zúčastněná na řízení 7) i osoba zúčastněná na řízení 1) měli za to, že předmětné území zastavitelné není. Kdyby tomu bylo naopak, žalovaný by tento argument použil již v řízení před městským soudem a osoba zúčastněná na řízení 7) by vůbec změnu územního plánu z roku 1999 přijímat nemusela. Argument o zastavitelnosti předmětného území je účelový, použitý pouze z důvodu, že Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 2 As 17/2015 – 58 na tento aspekt upozornil. Konstatovali, že sama osoba zúčastněná na řízení 7) doložila, že napadený rozsudek je založen na nesprávném posouzení předmětného území jako zastavitelného, neboť sama uvedla, že se jedná pouze o územní rezervu k prověření možnosti budoucího využití zastavěním. Logický rozpor vzniká pouze v případě, že předmětné území je aktuálně zastavitelné, neboť je zároveň označeno za nezastavitelné území, jako monofunkční plocha „sady a zahrady“. Tvrzení osoby zúčastněné na řízení 7), že nevzniká logický rozpor, je založeno na opačném předpokladu, než z jakého vyšel napadený rozsudek. Stěžovatelé považují za nevěrohodné, že žalovaný byl připraven argumentovat územním plánem z roku 1999 již během původního řízení před městským soudem. Znovu zdůraznili, že stanovisko ohledně vlivu na krajinný ráz bylo nezbytným podkladem, neboť předmětné území nebylo zastavitelné, a i kdyby se o zastavitelné území jednalo, nebyly při jeho vymezení dohodnuty podmínky ochrany krajinného rázu. V závěru stěžovatelé žádali, aby Nejvyšší správní soud vydal konečné rozhodnutí s ohledem na zásadu hospodárnosti, dobu, která již uplynula od vydání napadeného rozhodnutí, a na to, že skutkový stav byl dodatečně prokázán a jedná se nyní jen o nesprávné právní posouzení.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[12] Poté, co Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost má požadované formální náležitosti, byla podána včas a osobami k tomu oprávněnými, přistoupil k posouzení přípustnosti kasační stížnosti i s ohledem na § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., neboť městský soud ve věci rozhodoval znovu po zrušení jeho původního rozsudku Nejvyšším správním soudem.

[13] Ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. zajišťuje, aby se Nejvyšší správní soud nemusel znovu zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor na výklad hmotného práva závazný pro nižší soud vyslovil, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto názorem řídil. Toto ustanovení je třeba vykládat ve světle zachování co možná nejširšího přístupu k soudu tak, že kasační stížnost není možné podat opakovaně z týchž důvodů. Proto rozhodne-li Nejvyšší správní soud o zrušení prvního rozsudku krajského soudu pro procesní vady, nevytváří takové rozhodnutí Nejvyššího správního soudu překážku pro přezkum nového rozhodnutí krajského soudu ve věci

samé na základě opakované kasační stížnosti, neboť takový zrušující rozsudek zpravidla neobsahuje žádný právní názor k meritu věci (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2008, č. j. 2 Afs 26/2008 – 119). V předcházejícím řízení zrušil Nejvyšší správní soud první rozsudek městského soudu pro nepřezkoumatelnost a nedostatečně zjištěný skutkový stav, přičemž k věci samé se v plném rozsahu nevyjádřil. Nadto v souzené věci uplatňují stěžovatelé své kasační námitky poprvé, neboť předcházející kasační stížnost podal žalovaný. Vypořádáním kasačních námitek stěžovatele tedy nemůže dojít ke konkurenci se závěry vyslovenými v předcházejícím rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[14] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

III. A. K ochraně krajinného rázu

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou týkající se absence závazného stanoviska orgánu ochrany přírody dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť je-li tato námitka důvodná, měl městský soud napadené rozhodnutí zrušit pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít vliv na zákonost rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

[16] Dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny [k] *umístování a povolování staveb, jakož i k jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody.* Zmocnění k vydávání tohoto souhlasu vyplývá z § 77 odst. 1 písm. j) zákona o ochraně přírody a krajiny, dle kterého obecní úřady s rozšířenou působností vydávají souhlasy k umístování a povolování staveb a k jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz podle § 12 odst. 2 téhož zákona. Dle § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny [k] *krajinný ráz se neposuzuje v zastavěném území a v zastavitelných plochách, pro které je územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody.* Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu „*správní orgán, který rozhoduje o umístění či povolení stavby, nebo o jiné činnosti, musí vycházet ze spolehlivého zjištění, zda jimi může dojít ke snížení nebo změně krajinného rázu. Tuto skutečnost může spolehlivě zjistit leda z rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Proto pokud takovéto rozhodnutí mezi podklady pro vydání jeho rozhodnutí chybí, je správní orgán povinen dát orgánu ochrany přírody k jeho vydání podnět. Neučiní-li tak, zatěžuje řízení vadou, která může mít vliv na zákonost jeho rozhodnutí*“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 6 A 97/2001 – 39, publ. pod č. 499/2005 Sb. NSS).

[17] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatelé při ústním jednání před stavebním úřadem dne 18. 9. 2008 namítali, že stavebník nedoložil souhlas se zásahem do krajinného rázu dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Městský úřad Černošice, odbor životního prostředí (dále jen „*orgán ochrany přírody*“) k tomu při ústním jednání uvedl, že „*stanovisko k zásahu do krajinného rázu nevydá, protože se předmětný pozemek nachází v zastavěném území obce*“ (viz Protokol o ústním jednání konaném dne 18. 9. 2008, č. j. Výst. 2546-1/1537/08/07-KU). Stěžovatelé proti takovému vyjádření brojili ve svém odvolání a dožadovali se postupu dle § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Žalovaný předmětnou odvolací námitku postoupil Krajskému úřadu Středočeského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství (dále jen „*nadřízený orgán ochrany přírody*“), který k ní uvedl,

pokračování

že vzhledem k tomu, že příslušný orgán ochrany přírody závazné stanovisko ve věci posouzení krajinného rázu dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nevydal, nelze jej v odvolání napadnout. Postupem dle § 149 odst. 4 správního řádu lze dle názoru nadřízeného orgánu ochrany přírody posuzovat pouze závazné stanovisko, jímž vyjádření orgánu ochrany přírody při ústním jednání není.

[18] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu „[p]rávní názor, podle něhož orgán ochrany přírody vydává rozhodnutí ve správním řízení podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny pouze tehdy, pokud dospěje k závěru, že stavba nebo jiná činnost může snížit nebo změnit krajinný ráz, zatímco v situacích, kdy dospěje k závěru opačnému, žádné správní řízení nevede a rozhodnutí nevydává, neobstojí.“ Rozhodování o udělení souhlasu dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny se skládá z posouzení dvou dílčích otázek: „za prvé, zda posuzovaná činnost může snížit či změnit krajinný ráz (tj. zejména přírodní, kulturní a historickou charakteristiku určitého místa či oblasti), a – pokud je odpověď na tuto otázku kladná – za druhé, zda taková změna či snížení vylučují zachování významných krajinných prvků. Posouzení druhé otázky tedy nevyhnutelně předpokládá předchozí posouzení otázky první“ (již zmiňované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 97/2001 – 39). V citovaném usnesení došel rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k závěru, že je neakceptovatelné, aby orgán ochrany přírody nejprve předběžně a mimo správní řízení posoudil, zda by posuzovanou činností mohlo dojít ke snížení nebo změně krajinného rázu, a podle toho buď zahájil správní řízení nebo nikoliv. Kompetence orgánu ochrany přírody by tak byla nechána jeho vlastnímu a mimoprocesnímu posouzení, což zakládá riziko v právním státě nepřijatelné libovůle (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 97/2001 – 39).

[19] Postup orgánů ochrany přírody shrnutý v odstavci [17] byl tedy zjevně protizákonný, hraničící s libovůlí. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že žalovaný v důsledku nese odpovědnost za protizákonné jednání jiného správního orgánu, aniž by sám měl pravomoc řízení o vydání stanoviska dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny iniciovat. Žalovaný má nicméně povinnost rozhodnout o umístění či povolení stavby pouze na základě spolehlivého zjištění o jejím vlivu na krajinný ráz, jež mu může poskytnout pouze stanovisko orgánu ochrany přírody. Stavební úřad (ani žalovaný) podnět k zahájení řízení podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nedal, přestože předmětné stanovisko mezi podklady pro vydání napadeného rozhodnutí chybělo. Závěr městského soudu, že jsou v nyní posuzované věci naplněny podmínky § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny (citovány výše, viz [16]), není správný. Podle zákona odpadá posuzování krajinného rázu pouze v zastavěném území a v zastavitelných plochách, které splňují další kritéria.

[20] Dle § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona je zastavěným územím *území vymezené územním plánem nebo postupem podle tohoto zákona, nemá-li obec takto vymezené zastavěné území, je zastavěným územím zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí (dále jen "intravilán")*. Zastavitelnou plochou je dle § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona *plocha vymezená k zastavění v územním plánu nebo v zásadách územního rozvoje*.

[21] Z výkresu č. 2, který je součástí územního plánu z roku 1999, vyplývá, že v rozporu s tvrzením orgánu ochrany přírody během ústního jednání dne 18. 9. 2008 se předmětná stavba v době rozhodování stavebního úřadu a potažmo žalovaného nenacházela v zastavěném území. Sporná je nicméně otázka zastavitelnosti předmětného území.

[22] Nejvyšší správní soud ve svém předchozím rozsudku č. j. 2 As 17/2015 – 58 vydaném v této věci, jímž je nyní vázán, uvedl, že „*změna územního plánu č. 6 byla alespoň částečně vyhlášena*

vyhláškou obce Horoměřice č. 3/2005, která promítala určité změny, které vyplývaly z návrhu změny územního plánu č. 6 a které zcela jistě zasahovaly do závazné části územního plánu,“ a zavázal městský soud, aby ohledně předmětných pozemků zjistil, „*zda v případě změny územního plánu č. 6 došlo ke změně závazné části územního plánu, nebo nikoliv.*“

[23] Dle § 10 stavebního zákona z roku 1976 *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. V územním plánu obce se vyznačí hranice současně zastavěného území obce. Funkčním využitím se rozumí „přídělení určité funkce využití danému pozemku nebo souboru pozemků“*, ke kterému dochází v rámci tzv. regulativů (již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 17/2015 – 58).

[24] Dle § 29 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 *[ú]zemně plánovací dokumentace obsahuje závazné a směrné části řešení. Závazné jsou základní zásady uspořádání území a limity jeho využití, vyjádřené v regulativech; ostatní části řešení jsou směrné. Z důvodové zprávy k tomuto ustanovení (dostupné na www.psp.cz, digitální repositář, FS ČSSR 1971-1976, sněmovní tisk č. 112) vyplývá, že „vzhledem ke značným rozdílům v podmínkách různých území řešených v územně plánovací dokumentaci nelze ve stavebním zákoně stanovit obligatorně části řešení, které je nutno považovat vždy za závazné. Proto se příslušné rozhodnutí ponechává schvalujícímu orgánu s tím, že v prováděcím předpise bude vymezeno, které části mají nebo mohou být minimálně schváleny jako závazné nebo směrné u jednotlivých druhů územně plánovací dokumentace.“* Dle § 18 odst. 2 písm. b) vyhlášky ministerstva pro místní rozvoj č. 131/1998 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, v rozhodném znění, závazná část územního plánu obce *obsahuje zejména 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 veřejně prospěšné stavby a pro provedení asanačních nebo asanačních úprav.* Závaznou část územně plánovací dokumentace a její změny, v období do 31. 12. 2006, schvaluje obec v samostatné působnosti a je třeba ji vyhlásit obecně závaznou vyhláškou (§ 29 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976). O úpravě směrné části územně plánovací dokumentace rozhoduje orgán, který je příslušný tuto územně plánovací dokumentaci pořídit, tedy obecní úřad (§ 31 odst. 3 téhož zákona), a to zjednodušenou a v zásadě neveřejnou procedurou (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 – 116, publ. pod č. 2943/2014 Sb. NSS).

[25] V usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Aos 2/2013 - 116 došel Nejvyšší správní soud k závěru, že, i přestože záměr zákonodárce vyjádřený v důvodové zprávě nechával obci značný prostor k uvážení, jaké části územního plánu označí za závazné, nelze vymezení závazné části provést bez ohledu na povahu a význam příslušného nástroje územně plánovací dokumentace. Ohledně indexu podlažní plochy Nejvyšší správní soud uzavřel, že „*není ničím jiným než obecným regulativem prostorového uspořádání konkrétního území odrážejícím jeho možnosti a potřeby, tedy limitem jeho využití, jehož vymezení je závazné. S ohledem na jeho podstatu i význam je podle okolností možné, že může zasáhnout do vlastnických práv k nemovitostem nacházejícím se na daném území. Jeho vymezení proto nelze vybradit směrné části územního plánu [...]*“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Aos 2/2013 - 116).

[26] Při posuzování, zda se jedná o změnu závazné či směrné části, je tedy důležité to, zda je měněn tzv. regulativ území neboli limit jeho využití. Je-li tomu tak, pak se bez ohledu na skutečně zvolenou formu změny jedná materiálně o změnu závazné části. Rozhodující je podřazení příslušného nástroje územně plánovací dokumentace pod některý z pojmů uvedených v § 18 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 131/1998 Sb. a především jeho dopad

pokračování

na regulované území a jeho okolí. Závaznou část územního plánu obce tedy tvoří „zásadně všechny regulativy, které nezanedbatelným způsobem ovlivňují charakteristiku území a zejména práva a povinnosti vlastníků nemovitostí na dotčeném území. V ostatních případech je nutno v souladu s § 29 stavebního zákona z roku 1976 respektovat autonomní vůli schvalujícího orgánu upravit to které pravidlo či koeficient závazně, nebo naopak směrně“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2014, č. j. 7 As 153/2014 – 76). Obecně závaznou vyhlášku obce, která stanoví závazné limity využití území, tzv. regulativy, nelze vykládat tak, že co není ve vyhlášce regulativy stanoveno, je dovoleno, neboť by tím byla umožněna neschválená zástavba a nekoordinované funkční využití území (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2005, č. j. 9 Ca 187/2004 - 56, publ. pod č. 1029/2007 Sb. NSS). Nicméně, nesprávné směrné vymezení příslušného nástroje územně plánovací dokumentace v územním plánu nezakládá nicotnost takového aktu, ale pouze jeho nezákonnost. Chybně vymezená směrná část územního plánu nadále platí, byť je vadná, a je třeba ji považovat za závaznou (již zmiňované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 AOs 2/2013 - 116).

[27] Dle čl. 1 vyhlášky č. 2/1999 je závazná část územního plánu z roku 1999 vymezena v této vyhlášce, přičemž ostatní části územního plánu jsou směrné. Pro posouzení zastavitelnosti předmětných pozemků jsou zásadní část druhá vyhlášky č. 2/1999, která stanovuje závazné regulativy funkčního využití území, a část třetí, která upravuje závazné regulativy prostorového uspořádání. Je tedy třeba zohlednit obě skupiny regulativů. Zároveň je nutné dbát toho, že „[s]mysl územního plánu spočívá v komplexním řešení funkčního využití území [...]. Cílem územního plánu je vyvážit zájmy jednotlivých osob, zájmy na rozvoji území a ochraně přírody“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, č. j. 8 Ao 2/2008 – 151).

[28] Dle čl. 3 odst. 1 vyhlášky č. 2/1999 je území obce členěno na jednotlivá polyfunkční území a monofunkční plochy. *Polyfunkční území jsou charakteristická horizontální a vertikální skladebností funkcí* (čl. 3 odst. 2 vyhlášky č. 2/1999) a *monofunkční plocha je charakteristická homogenitou jednoho typu funkce, nepřipouštějící jiný druh využití* (čl. 3 odst. 3 vyhlášky č. 2/1999). Dle čl. 3 odst. 6 téže vyhlášky je funkční využití území a ploch vymezeno v hlavním výkresu schváleného plánu, tj. výkresu č. 2. Dle výkresu č. 2 se předmětné pozemky nacházejí na monofunkčních plochách vymezených jako sady a orná půda. Dle čl. 18 odst. 2 vyhlášky č. 2/1999 *[p]lochy zeleně, sadů a zahrad jsou nezastavitelné a dle čl. 16 vyhlášky č. 2/1999 [p]lochy orných půd jsou určeny výhradně zemědělskému obhospodařování a jsou chráněny podle zvláštních předpisů*. Předmětné pozemky se tedy podle územního plánu z roku 1999 nalézají na území, jehož funkční využití je závazně stanoveno jako nezastavitelné.

[29] Je nicméně třeba vzít v úvahu i to, že posuzované pozemky jsou součástí rozvojové lokality. Dle čl. 21 odst. 1 vyhlášky č. 2/1999 bude výstavba prováděna postupně od současně zastavěného území obce. Postup výstavby zobrazuje výkres č. 10, který rozvojové lokality rozděluje do tří etap výstavby (1. etapa, 2. etapa a výhled), přičemž posuzovaná lokalita je ve výkresu označena jako výhled. Pro rozvojové lokality uvedené v první a druhé etapě výstavby jsou v čl. 21 vyhlášky č. 2/1999 závazně vymezeny regulativy prostorového uspořádání, které blíže upravují například maximální výšku zástavby či minimální výměru pozemků. Pro lokalitu č. 4, ve které se nacházejí předmětné pozemky, však závazné regulativy prostorového uspořádání stanoveny nejsou. Dle textové části územního plánu spadá lokalita č. 4 pod kategorii „rezervní plochy po roce 2010“, které „budou uvedeny ve směrné části a jejich naplňování bude předmětem dalšího územně plánovacího procesu“ (viz územní plán z roku 1999, s. 15).

[30] Výše uvedenému odpovídá i to, jak chápe pojem „výhled“ judikatura Nejvyššího správního soudu. Stavební zákon z roku 1976 pojem „výhled“ ani „výhledová rezerva“ nezná,

ustálená judikatura nicméně ztotožňuje pojem „výhled“ s pojmem „územní rezerva“ (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2008, č. j. 6 Ao 2/2008 – 49, a ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 – 133). Územní rezerva je nástrojem používaným při pořizování zásad územního rozvoje, kterým lze *vymezit plochy a koridory, s cílem prověřit možnosti budoucího využití, jejich dosavadní využití nesmí být měněno způsobem, který by znemožnil nebo podstatně ztížil prověřované budoucí využití* (§ 36 odst. 1 stavebního zákona). Územní rezerva je pouze opatřením dočasným, které budoucí využití nijak nepředjímá. Prvním krokem k využití územní rezervy je aktualizace zásad územního rozvoje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012 – 53). Z výše uvedeného vyplývá, že z vymezení území jako územní rezervy či výhledu nelze dovozovat funkční využití, pro které je území pouze prověřováno. To, že je u předmětného území vyznačen účel výhledu, nezakládá závazné vymezení funkčního užití předmětného území, nýbrž je nezbytnou zákonnou podmínkou pro vymezení určitého území ve výhledu. Pokud by totiž takové vymezení chybělo, nebylo by možné dostat smyslu územní rezervy (výhledu), neboť by nebylo zřejmé, před čím je třeba území v územní rezervě chránit a jaké změny v území nelze připustit (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526, publ. pod č. 2698/2012 Sb. NSS). Označení posuzované lokality jako „výhled“ tedy nezakládá její funkční využití pro výstavbu, k tomu je třeba změny územně plánovací dokumentace.

[31] V zájmu komplexního posouzení řešené problematiky Nejvyšší správní soud porovnal výkresy č. 2 a č. 10 a konstatoval, že zatímco první a druhá etapa výstavby jsou v plánu využití ploch zakresleny jako čistě obytné území či všeobecně smíšené území, lokality označené jako „výhled“ jsou vymezeny jako plochy s funkčním využitím „orná půda“ a „sady“. I toto zjištění tedy dokládá, že označení předmětné lokality jako „výhled“ nestačí k závěru o zastavitelnosti území. K využití předmětného území za účelem vymezeným ve výhledu je nutná změna funkčního využití předmětného území na obytné.

[32] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že předmětné území nebylo dle územního plánu z roku 1999 vymezeno jako území zastavitelné. Ke změně funkčního využití daného území bylo třeba změny závazné části územně plánovací dokumentace. Ze správního spisu je patrné, že zastupitelstvo obce Hořovice dne 12. 9. 2005 schválilo změnu č. 6 územního plánu z roku 1999. Z textové i grafické části dané územně plánovací dokumentace vyplývá, že změna č. 6 se týkala mimo jiné změny funkčního využití lokality B, jejíž součástí jsou i předmětné pozemky. Z výkresu A1 je patrné, že funkční využití předmětných pozemků mělo být změněno na všeobecné obytné území. Nicméně změna č. 6 byla vyhlášena vyhláškou č. 3/2005 pouze částečně, přičemž změny funkčního využití území v lokalitě B byly z vyhlášky zcela vypuštěny.

[33] Z uvedeného tedy vyplývá, že předmětná stavba se nachází v území, které je dle územního plánu z roku 1999 nezastavitelné. Závěr městského soudu ohledně této otázky, vyjádřený v napadeném rozsudku, tedy není správný.

[34] Vzhledem k tomu, co bylo uvedeno výše, není třeba zvláště zkoumat naplnění hypotézy právní normy obsažené v § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle níž není třeba individuálního posouzení orgánu ochrany přírody, pokud je pro dané území (které je ovšem zastavěné nebo zastavitelné) územním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu byly s tímto orgánem dohodnuty. Ostatně z povahy věci nepřipadá v úvahu stanovení parametrů výstavby, když se nejedná o lokalitu určenou k výstavbě.

pokračování

[35] Jelikož stavební úřad (potažmo žalovaný) rozhodl o dodatečném povolení stavby, aniž by mezi podklady pro takové rozhodnutí bylo stanovisko dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, a ani k jeho vydání nedal podnět, zatížil řízení vadou, která měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí [§76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

III. B. K doplnění projektové dokumentace a zásadě dvojinstančnosti

[36] Odvolání je řádným opravným prostředkem a smyslem odvolacího řízení je nejen posouzení zákonnosti prvostupňového rozhodnutí, ale i odstranění vad prvostupňového řízení. Vady shledané v prvostupňovém řízení nebo rozhodnutí lze v odvolacím řízení odstranit, pokud nejsou takové intenzity či rozsahu, že je nutné provedení nového řízení před správním orgánem prvního stupně. Jen v tomto případě odvolací orgán odvoláním napadené rozhodnutí zruší a věc vrátí podle § 90 odst. 1 písm. b) správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2009, č. j. 2 As 24/2009 – 93).

[37] Odvolací správní orgán není vázán skutkovým stavem zjištěným správním orgánem prvního stupně. Devolutivní účinek odvolání spočívá v tom, že celá věc přechází k rozhodnutí na nadřízený orgán, který odpovídá (ve stejném rozsahu jako správní orgán prvního stupně) za správné a úplné zjištění skutkového stavu a který je za tímto účelem oprávněn zopakovat již provedené dokazování, vedle toho provést i důkazy nové. Doplnění dokazování by však nemělo být takového rozsahu, aby rozhodnutí odvolacího orgánu, kterým by bylo změněno rozhodnutí prvoinstanční, bylo postaveno na zcela jiných podkladech, což by vedlo k porušení zásady dvojinstančnosti řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008 – 126, publ. pod č. 1786/2009 Sb. NSS). Dvojinstančnost řízení neznamená, že každý právní názor vyslovený jednou instancí musí být nutně podroben přezkoumání instancí vyšší, ale že po vydání rozhodnutí v první instanci je postup a rozhodnutí přezkoumáno v odvolacím řízení správním orgánem vyššího stupně (již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 24/2009 – 93).

[38] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, pokud při doplnění odvolacího řízení žalovaný zachoval práva účastníků řízení, tj. účastníci řízení byli s novými skutečnostmi seznámeni a měli možnost se k nim vyjádřit, a doplnění dokumentace bylo pouhým upřesněním dokumentace původní, které se v právech účastníků řízení neprojevovalo, ale naopak jen odstranilo pochybnosti uplatněné v odvolání, nebyl postup žalovaného v rozporu se zákonem (viz již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 24/2009 – 93).

[39] Žalovaný se mírou změn v projektové dokumentaci zabýval a došel k závěru, že se jedná pouze o její aktualizaci z důvodu vyhovění námitkám uplatněným ve správním řízení (v projektové dokumentaci bylo například upuštěno od realizace balkónů směrem k zástavbě v ulici B.). Městský soud se v napadeném rozsudku s názorem žalovaného ztotožnil a rovněž uvedl, že předmětná stavba nebyla nijak změněna a jedná se pouze o aktualizaci dokumentace. Stěžovatelům je nutno přisvědčit, že městský soud během ústního jednání dne 3. 12. 2015 sice konstatoval obsah správního spisu, rozdíl v dokumentaci se však podrobně nezabýval. Nejvyšší správní soud je nicméně přesvědčen, že v situaci, kdy stěžovatelé v žalobě pouze velmi obecně poukázali na „jiné výkresy“, nebylo povinností městského soudu za stěžovatele spekulativně domýšlet další argumenty či vybírat z reality skutečnosti, které žalobu podporovaly (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud tudíž závěr městského soudu

o tom, že se jednalo pouze o aktualizaci projektové dokumentace, neshledal nepřezkoumatelným a se závěrem se ztotožnil.

[40] Žalovaný přípisem ze dne 28. 1. 2010 účastníkům řízení řádně oznámil doplnění spisového materiálu o aktualizovanou projektovou dokumentaci a stanovisko orgánu ochrany ovzduší, umožnil jim opětovné nahlédnutí do spisu a stanovil lhůtu k podání vyjádření k doplnění spisového materiálu. Této možnosti stěžovatelé využili podáním ze dne 4. 2. 2010. K námitce stěžovatelů žalovaný následně prodloužil lhůtu k vyjádření, kterou stěžovatelé využili k podání dalšího vyjádření. Nejvyšší správní soud proto došel k závěru, že práva účastníků řízení byla zachována.

III. C. K ostatním stížným námitkám

[41] Nejvyšší správní soud předně připomíná, že správní soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou. Obsah, rozsah a kvalita žaloby či kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí (srov. již zmiňovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 3/2008 – 78). Stěžovatel je povinen v kasační stížnosti explicitně uvést jím spatřované důvody nezákonnosti napadeného rozsudku krajského soudu a vymezit tak rozsah přezkumu Nejvyšším správním soudem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2007, č. j. 8 Afs 55/2005 - 74). Uvedení konkrétních stížných námitek přitom nelze nahradit zopakováním či parafrází námitek uplatněných v odvolání nebo v žalobě, neboť odvolací a žalobní námitky směřovaly proti jiným rozhodnutím, než která jsou předmětem přezkumu Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2007, č. j. 8 Afs 106/2006 - 58). Stěžovatelé v bodech 18 až 28 své kasační stížnosti v zásadě zopakovali své žalobní námitky, které ve velké míře korespondují s body vyjádření stěžovatelů ze dne 4. 2. 2010 k doplnění dokumentace předmětné stavby předložené v průběhu odvolacího řízení, a následně uvedli, že s daným závěrem městského soudu nesouhlasí, aniž by však tento svůj názor odůvodnili. Takovéto stížní námitky tedy přirozeně limitují rozsah přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu.

[42] Městský soud v napadeném rozsudku uvedl, že specifikaci projektové dokumentace uvedením názvu, zpracovatele a čísla zakázky považoval za dostatečnou. Stěžovatelé s tímto závěrem nesouhlasili, aniž by však svůj nesouhlas v kasační stížnosti jakkoli zdůvodnili. Nejvyšší správní soud se tudíž námitkou nemohl blíže zabývat. Městský soud rovněž jasně vysvětlil, že doplněním projektové dokumentace dne 25. 1. 2010 nedošlo k předložení nové projektové dokumentace, nýbrž se jednalo pouze o zpřehlednění a aktualizaci původní dokumentace. Nelze tedy přisvědčit stěžovatelům, že se námitkou týkající se identifikace podle datace nijak nezabýval.

[43] Vzhledem k závěru Nejvyššího správního soudu, že identifikace projektové dokumentace je dostačující, neobstojí ani stížní námitka k žalobnímu bodu II. 2. Vinou neurčitosti a stručnosti žalobního bodu je konstatování městského soudu, že řešení likvidace dešťových vod a umístění, kapacita a vsakovací schopnosti jímek byly žalovaným vypořádány, třeba považovat za zcela dostačující. Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil souvisejícím stížným námitkám nesprávného právního posouzení ani nepřezkoumatelnosti.

[44] Městský soud při vypořádání žalobního bodu II. 3 postupoval zcela v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu týkající se nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí, když uvedl, že v rozhodnutí jsou uvedeny podklady, ze kterých stavební úřad vycházel, a v závěru je uvedeno, že předmětná stavba je v souladu s právními předpisy (srov. např. rozsudky

pokračování

Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 – 91, ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71, nebo ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45). I tuto stížní námitku je tedy třeba považovat za nedůvodnou.

[45] Námitka týkající se prokázání vlastnického práva k předmětným pozemkům a nedostatku souhlasu vlastníka pozemku obsahově směřuje proti územnímu rozhodnutí, a nikoli proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Netýká se tedy předmětu řízení, a už proto nemůže být důvodná.

[46] Dle § 112 odst. 1 stavebního zákona mohou účastníci řízení své námitky uplatnit nejpozději při ústním jednání. Stěžovatelé byli spolu s ostatními účastníky řízení na možnost uplatnit námitky nejpozději při ústním jednání v oznámení stavebního úřadu ze dne 18. 8. 2008 upozorněni (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010, č. j. 9 As 36/2010 - 127). Doplnění podkladů v odvolacím řízení nijak nevylučuje uplatnění zásady koncentrace. Jak již bylo výše uvedeno, účastnická práva byla po doplnění projektové dokumentace zachována. Nejvyšší správní soud proto neshledal související stížní námitku důvodnou.

[47] Ohledně stížních námitek vztahujících se k žalobním bodům II. 7, II. 8 a II. 9, týkajících se nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stavebního úřadu, je předně nutné konstatovat, že „[p]ovinnost orgánů veřejné moci, včetně orgánů moci soudní, svá rozhodnutí řádně odůvodnit nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku [...] Orgán veřejné moci na určitou námitku může reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje odlišný názor od názoru účastníka řízení, který přesvědčivě zdůvodní, čímž se s námitkami účastníka řízení, minimálně implicitně, vypořádá. Absence odpovědi na ten či onen argument účastníka řízení v odůvodnění správního rozhodnutí, nebo rozhodnutí soudu, tak bez dalšího nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Zejména u velmi obsáhlých podání by tento přístup vedl k absurdním důsledkům a ke porušení zásady efektivit a hospodárnosti řízení. Podstatné je, aby se správní orgán, a následně soud, vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2015, č. j. 7 As 169/2014 – 55, či ze dne 30. 4. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 130).

[48] Městský soud došel k závěru, že se žalovaný vypořádal s námitkami proti projektové dokumentaci jako celku. Nelze mu tedy nijak vytýkat, že se blíže nezabýval poslední větou rozhodnutí stavebního úřadu („Účastníci se k podkladům rozhodnutí nevyjádřili“), když čtyři z celkových sedmi stran rozhodnutí stavebního úřadu se věnují námitkám stěžovatelů uplatněným v řízení před stavebním úřadem.

[49] Nejvyšší správní soud, obdobně jako městský soud, neshledal v postupu žalovaného při vedení spisu žádné nedostatky. Správní spis žalovaného na č. l. 8 obsahuje protokol o předání aktualizované projektové dokumentace, doplněné za účelem vypořádání námitek stěžovatelů. Stěžovatelům bylo doplnění dokumentace oznámeno a v souladu s výše uvedenou judikaturou Nejvyššího správního soudu jim bylo umožněno nahlédnout do spisu (viz č. l. 10 správního spisu) a vyjádřit se k doplnění projektové dokumentace.

[50] Nejvyšší správní soud ve svém předcházejícím rozsudku č. j. 2 As 17/2015 – 58 uvedl, že „v části I. vyjádření k doplnění projektové dokumentace žalobci brojili proti obsahu projektové dokumentace jako celku v několika dílčích bodech“. Zavázal tedy městský soud, „aby vyhodnotil, zda se žalovaný řádně vypořádal s námitkami proti projektové dokumentaci jako celku.“ Městský soud došel k závěru, že vypořádání se s námitkami proti projektové dokumentaci ze strany žalovaného bylo řádné, dostatečné a přezkoumatelné, když žalovaný shledal, že projektová dokumentace je zpracována

v souladu s příslušnými vyhláškami a územně plánovací dokumentací, je úplná a přehledná a byla zpracována oprávněnou osobou. Především počet bytů a výška hřebene předmětné stavby jsou v projektové dokumentaci vymezeny v souladu s územně plánovací dokumentací. Spekulace stěžovatelů ohledně reálného počtu bytů a výšky hřebene střechy po dokončení stavby nemohl žalovaný v této fázi řízení nijak posoudit. Městskému soudu je tedy třeba přisvědčit, že žalovaný přezkoumal projektovou dokumentaci zcela v souladu s § 111 stavebního zákona. Vzhledem k tomu, že projektová dokumentace byla řádným procesním způsobem aktualizována a doplněna do spisu, je zcela zřejmé, že žalovaný v napadeném rozhodnutí vycházel z aktualizované projektové dokumentace, námitka o vnitřní rozpornosti dokumentace je tedy nedůvodná.

[51] Opora pro tvrzení stěžovatelů, že po určité době je třeba vyžádat nová stanoviska dotčených orgánů, ze stavebního zákona nijak nevyplývá. Navrhovaný výklad je tedy v rozporu se zásadou enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí zakotvenou v čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky. Námitka není důvodná.

[52] Městský soud k závěrečným dvěma žalobním bodům uvedl, že námitky směřovaly vůči stavbám umístěným a povoleným v jiných řízeních, a tedy se jimi blíže nezabýval. Stěžovatelé tento závěr v kasační stížnosti nijak nevyvrátili, pouze opět zopakovali, že se jimi městský soud měl zabývat. Nejvyšší správní soud se se závěrem městského soudu ztotožňuje a námitku týkající se nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů shledal nedůvodnou.

IV. Obiter dictum

[53] Dle § 129 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, v rozhodném znění, stavbu prováděnou nebo provedenou bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného tímto zákonem anebo v rozporu s ním lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že není umístěna v rozporu se záměry územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území. Nicméně pokud bylo na nepovolenou stavbu vydáno pravomocné územní rozhodnutí, „*postačí, jestliže stavebník k žádosti o její dodatečné povolení doloží pravomocné územní rozhodnutí pro tuto stavbu, které její soulad s územně plánovací dokumentací osvědčuje. Stavební úřad pak v takovém případě soulad s územně plánovací dokumentací shledá z územního rozhodnutí a posuzuje, zda byly splněny podmínky v něm stanovené*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2009, č. j. 2 As 4/2009 – 111). Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu se soulad plánované stavby s územním plánem řeší zásadně v územním řízení. Stavební povolení je pak na územním rozhodnutí obsahově závislé. „*Jedná se o typické řetězíci se správní akty, kde na územní rozhodnutí a v závislosti na něm navazuje vydání stavebního povolení*“ (rozsudek ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008 – 128, publ. pod č. 1815/2009 Sb. NSS). Zahájením řízení o odstranění stavby a řízením o jejím dodatečném povolení nepozbývá dříve vydané, pravomocné a dosud účinné územní rozhodnutí platnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2011, č. j. 2 As 77/2011 – 70). To platí, i pokud později, tj. po právní moci územního rozhodnutí, avšak před rozhodnutím o dodatečném povolení stavby, tj. zde 18. 3. 2010, vyjde najevo, že nebyly splněny zákonné podmínky pro jeho vydání a současně nebylo předepsaným postupem zrušeno. I nezákonné správní rozhodnutí totiž vyvolává právní účinky (zásada presumpce správnosti správních aktů). V řízení o dodatečném povolení stavby dle § 129 stavebního zákona se doplňují pouze ta zjištění, která nebyla již vyřešena předchozím pravomocným územním rozhodnutím.

pokračování

[54] Nejvyšší správní soud ze spisu zjistil, že dne 16. 6. 2006 vydal na návrh společnosti Ar -B Praha a.s. stavební úřad územní rozhodnutí, č. j. Výst. 328/2-RD, BD-817/06Km, o umístění obytného souboru staveb rodinných domů (typu A, B, C), třípodlažních bytových domů o 6 bytových jednotkách, tzv. viladomů o maximální výšce hřebene šikmé střechy 12 m od úrovně komunikace, mezi něž patří i předmětná stavba, a čtyřpodlažních bytových domů o maximální výšce atiky střechy 15 m od úrovně komunikace v lokalitě Višňovka II v katastrálním území Horoměřice. Územní rozhodnutí nabylo právní moci dnem 17. 7. 2006. Odvolání stěžovatelů proti tomuto rozhodnutí bylo jako opožděné zamítnuto, což nebylo revidováno ani rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2015, č. j. 2 As 15/2015 - 56. V posuzované věci bylo tedy vydáno pravomocné územní rozhodnutí, a tudíž v řízení o dodatečném povolení stavby již není třeba zkoumat soulad předmětné stavby s územním plánem.

V. Závěr a náklady řízení

[55] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že ve správním řízení došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé. Pro tuto vadu měl městský soud napadené rozhodnutí zrušit dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Neučinil-li tak, zatížil své vlastní rozhodnutí vadou dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Kasační stížnost je tedy důvodná, a proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). Protože již v řízení před městským soudem byly dány důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že za použití § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil i je a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Zruší-li Nejvyšší správní soud i rozhodnutí správního orgánu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento správní orgán vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.]. V dalším řízení bude eventuální vydání nového rozhodnutí o dodatečném povolení stavby podmíněno opatřením závazného stanoviska dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, přičemž je třeba respektovat právní názor Nejvyššího správního soudu, že předmětná stavba se dle územního plánu z roku 1999 nenachází v zastavitelném (ani zastavěném) území.

[56] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl, a proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení. Vzhledem k tomu, že stěžovatelé se žalobou domáhali zrušení napadeného rozhodnutí, je nutno považovat je za úspěšné účastníky. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

[57] V řízení o žalobě bylo provedeno pět úkonů právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Těmi jsou převzetí a příprava zastoupení na základě smlouvy o poskytnutí právních služeb [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu, ve znění do 31. 12. 2012], dvě podání ve věci samé - žaloba ze dne 12. 4. 2010 včetně doplnění žaloby ze dne 31. 5. 2010 [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] a návrh na přiznání odkladného účinku [za něj náleží poloviční hodnota - § 11 odst. 2 písm. a) za použití § 11 odst. 3 advokátního tarifu] - a dvě účasti na jednání před soudem (dne 13. 11. 2014 a dne 3. 12. 2015, tj. po 1. 1. 2013), které ani v jednom případě nepřesáhlo dvě hodiny [§ 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu]. Za úkon učiněný do 31. 12. 2012 přísluší částka 2100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 3 písm. d) advokátního tarifu, ve znění do 31. 12. 2012] a za úkon učiněný

po 1. 1. 2013 částka 3100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, ve znění od 1. 1. 2013]. Vzhledem k tomu, že stěžovatelé byli zastoupeni jedním zástupcem a jím provedené úkony byly pro stěžovatele společné, náleží advokátovi za každého stěžovatele mimosmluvní odměna snížená o 20 % (§ 12 odst. 4 advokátního tarifu). Odměna advokáta tak činí 18 320 Kč (4 x 1680 + 2 x 840 + 4 x 2480). Náklady řízení dále tvoří paušální částka náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby. Vzhledem k tomu, že zástupce stěžovatelů činil vždy jeden úkon za oba stěžovatele, přiznal mu soud paušální částku náhrady hotových výdajů ve výši 1500 Kč (5 x 300).

[58] V řízení před Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 2 As 17/2015 byl proveden jeden úkon – vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 23. 3. 2015 včetně jeho doplnění ze dne 25. 3. 2015 jakožto podání ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. V rámci řízení o této kasační stížnosti přiznal Nejvyšší správní soud stěžovatelům náhradu nákladů řízení za dvě podání ve věci samé – kasační stížnost ze dne 16. 2. 2016 včetně jejího doplnění ze dne 4. 4. 2016 a replika ze dne 3. 6. 2016 [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za jeden úkon přísluší částka 3100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, ve znění od 1. 1. 2013]. Odměna advokáta byla rovněž snížena o 20 % a činí 14 880 Kč (6 x 2480). Náklady řízení dále tvoří paušální částka náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby. Vzhledem k tomu, že zástupce stěžovatelů činil vždy jeden úkon za oba stěžovatele, přiznal mu soud paušální částku náhrady hotových výdajů ve výši 900 Kč (3 x 300).

[59] Náklady na zaplacené soudní poplatky činí 4000 Kč za žalobu [položka č. 14a bod 2 písm. a) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v rozhodném znění] a 10 000 Kč za kasační stížnost [položka č. 19 zákona o soudních poplatcích]. Celkem tak náklady řízení tvoří součet částky 35 600 Kč za právní služby a částky 14 000 Kč za soudní poplatky. Jelikož zástupce stěžovatelů nedoložil, že by byl plátcem daně z přidané hodnoty, jde o částku konečnou. Celkovou částku nákladů řízení ve výši 49 600 Kč je žalovaný povinen zaplatit stěžovatelům v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce.

[60] Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. platí, že *osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení.* Osobám zúčastněným na řízení nebyla v řízení před městským soudem ani Nejvyšším správním soudem uložena žádná povinnost, a tudíž nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 4. srpna 2016

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu