



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj), soudce JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyně Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci žalobkyně: **JARNETTE RÉCLAME spol. s r.o.**, IČO: 25679619, sídlem Polská 1673/13, Praha 2 – Vinohrady, zastoupená Mgr. Radanou Vítovcovou, advokátkou, sídlem Pod Tržním náměstím 612/6, Tábor, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. prosince 2016 č. j. MHMP 2191763/2016, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. listopadu 2019 č. j. 10 A 37/2017 – 49

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalobkyně je vlastníkem jednostranné neosvětlené stavby pro reklamu (*billboardu*) o rozměru vnitřní plochy 5,1 x 2,4 m umístěné na pozemku parc. č. X v katastrálním území B., obec Praha, při sjezdu z komunikace Jižní spojka na komunikaci Modřanská. Stavba pro reklamu byla na pozemku umístěna na základě územního souhlasu a souhlasu s provedením ohlášené stavby odboru výstavby Úřadu městské části Praha 4 (dále jen „stavební úřad“) ze dne 15. února 2012, a to jako stavba dočasná se lhůtou trvání do 11. května 2016.

[2] Dne 7. října 2015 žalobkyně oznámila stavebnímu úřadu změnu v užívání stavby pro reklamu spočívající v prodloužení doby platnosti územního souhlasu a souhlasu s provedením ohlášené stavby do 24. srpna 2020.

[3] Stavební úřad nejprve rozhodl, že oznámená změna v užívání stavby bude projednána v řízení.

[4] Rozhodnutím ze dne 1. června 2016 č. j. P4/064648/16/OST/LUMA pak stavební úřad zamítl žádost žalobkyně o změnu v užívání stavby pro reklamu. Shledal, že stavby pro reklamu ani reklamní zařízení nejsou zahrnuty mezi vyjmenovaná funkční využití ve smyslu vyhlášky č. 32/1999 Sb. hl. města Prahy, o závazné části územního plánu sídelního útvaru hl. města Prahy (dále jen „územní plán hl. m. Prahy“), že funkce stavby pro reklamu není kompatibilní s funkcí staveb v dotčené funkční ploše, resp. že dočasná stavba pro reklamu plní zcela odlišnou funkci než funkční plocha IZ – izolační zeleň, na které je umístěna. Podle stavebního úřadu lze i připustit, že „reklamní“ funkce stavby znemožňuje, respektive omezuje plnohodnotné funkční využití plochy, která je prioritně určena pro výsadby dřevin a travních porostů. V bezprostřední blízkosti stavby se nachází vzrostlá zeleň, která se od roku 2012 stále rozrůstá, přičemž stavba brání jejímu dalšímu růstu a udržování, tedy tomu, aby kvalitněji plnila svou ochrannou funkci bariéry oddělující rušný automobilový provoz od zeleně, která tvoří celoměstský systém zeleně. Hladký povrch stavby pro reklamu jí, na rozdíl od vzrostlé zeleně, neumožňuje pohlcovat hluk ani prach. Stavební úřad dále poznamenal, že dočasná stavba pro reklamu neměla být povolena a umístěna ani v roce 2012, neboť platilo a platí, že stavby pro reklamu a ani reklamní zařízení nejsou zahrnuty mezi vyjmenovaná funkční využití v územním plánu hl. města Prahy a že v tehdejší rozhodnutí nebyla tato okolnost nijak odůvodněna.

[5] Odvolání žalobkyně proti rozhodnutí stavebního úřadu zamítl žalovaný rozhodnutím označeným v návěti. Konstatoval ve shodě se stavebním úřadem, že stavby pro reklamu nejsou zahrnuty mezi vyjmenovaná funkční využití, která pro regulaci v jednotlivých funkčních plochách stanoví územní plán hl. m. Prahy. U takových staveb je třeba posoudit slučitelnost s hlavní funkcí plochy. Stavební úřad toto posouzení provedl a popsal změnu v ploše izolační zeleně s odkazem na fotodokumentaci. Žalobkyni bylo od počátku známo, že je užívání stavby časově omezeno, žádný právní předpis negarantuje právo na prodloužení doby užívání stavby. Zásada legitimního očekávání neznámá, že by správní orgán nebyl oprávněn v budoucnu rozhodnout v obdobné situaci odlišným způsobem. Žalovaný též uvedl, že není rozhodné, zda je zeleň v blízkosti stavby kvalitní či náletová, každá vegetace ovlivňuje mikroklima, vlhkost a prašnost a za jistých okolností je schopna snižovat hlučnost prostředí.

[6] Žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem označeným v návěti. Uvedl, že není sporu o tom, že stavba je umístěna v monofunkční ploše izolační zeleně a „v nezastavitelném a současně zastavěném území“, s odkazem na příslušná ustanovení územního plánu hl. města Prahy. Konstatoval, že stavba pro reklamu plní zcela odlišnou funkci, která je pro monofunkční plochu izolační zeleně předpokládána, slouží pouze reklamním účelům. Dospěl k závěru, že při posouzení umístění stavby pro reklamu i změny jejího užívání je třeba přihlédnout k tomu, zda tato stavba může omezit či narušit hlavní funkční využití plochy, do níž má být umístěna, respektive, v níž se nachází. Změna poměrů v území spočívající ve změně stavu zeleně je přitom relevantním důvodem pro to, aby žádosti o změnu v užívání stavby nebylo vyhověno. Závěr žalovaného o možném negativním vlivu umístěné stavby na hlavní funkční využití plochy IZ – izolační zeleň má oporu ve fotodokumentaci založené ve správním spisu. K námitce, že odbor územního rozvoje hl. města Prahy zaujal k žádosti kladné stanovisko, kterou žalobkyně uplatnila v doplnění žaloby, městský soud nepřihlížel z důvodu uplynutí lhůty pro rozšíření žaloby a proto, že zmíněné stanovisko bylo vydáno později než žalobou napadené rozhodnutí. Z tohoto stanoviska navíc nevyplývá posouzení slučitelnosti stavby s funkčním využitím plochy IZ – izolační zeleň.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[7] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) dne 30. prosince 2019 podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Poukázala na to, že v roce 2012 stavební úřad konstatoval soulad stavby pro reklamu s územním plánem hl. m. Prahy s odůvodněním, že tato stavba nevyvolává širší zásah do funkční plochy IZ – izolační zeleň a bude sloužit pouze jako doplňková a že stavby pro reklamu jsou mimo měřítko územního plánu. Stěžovatelka namítala, že městský soud nevzal v úvahu legitimní očekávání, které jí založil územní souhlas ke stavbě pro reklamu z roku 2012, a nedostatečně se vypořádal s argumentem, že kolem stavby není téměř žádná vzrostlá zeleň, nýbrž navážka stavební suti.

[8] Stěžovatelka má za to, že rozsudek městského soudu porušil zásadu ochrany jejího legitimního očekávání. Trvá na tom, že posouzení souladu stavby pro reklamu s platným územním plánem nespadá do správního uvážení, neboť územní plán umístění této stavby v předmětném území nevylučuje. Závěr městského soudu, že další setrvání stavby pro reklamu brání či omezuje plnění funkcí izolačního biologického systému, nemá oporu ve shromážděných podkladech. Ve spise je pouze nedatovaná fotografie, chybí vyjádření odborníka, jak konkrétně stavba vegetaci omezuje. Odbor životního prostředí žalovaného v závazném stanovisku z roku 2011 neshledal, že by stavba představovala riziko pro chráněné zájmy. Toto závazné stanovisko nebylo změněno ani zrušeno. Žalovaný tedy neshromáždil dostatečné podklady pro závěr, že zeleň na místě nemůže plnit svou funkci izolačního biologického systému a že se změnila poměry oproti stavu v roce 2012, nevypořádal se s námitkou stěžovatelky, že na místě je navážka stavební suti, nikoli zeleň, a nedostatečně zdůvodnil absolutní neslučitelnost stavby pro reklamu s funkcí plochy IZ – izolační zeleň. Územní plán umístění této stavby nevylučuje, tedy je přípouští, neslučitelnost tudíž musí být argumentačně a důkazně podložena. I stavba pro reklamu může část okolí chránit proti prachu, hluku a osvětlení či poskytovat stínění a bránit vysušování půdy, stejně jako izolační zeleň. Již v žalobě stěžovatelka uváděla, že i některá zeleň může být z biologického hlediska nevýhodná. Žalovaný se nevypořádal s tím, že vliv stavby pro reklamu na zeleň je v daném místě zcela nepatrný.

[9] Stěžovatelka dále namítla, že městský soud se nevypořádal dostatečně ani s námitkami, že stavba pro reklamu je v souladu s územním plánem a nachází se na hranici ploch v územním plánu, přičemž pro její nepatrnost není možné jednoznačně definovat, v jaké ploše se přesně nachází. Měl upřednostnit legitimní očekávání stěžovatelky, neboť prodloužením dočasného umístění stavby by nebyla dotčena zásada legality a účelnosti ani soulad zvoleného řešení s veřejným zájmem. Stěžovatelka tvrdila, že jiné městské části hlavního města Prahy postupují ve srovnatelných případech zcela odlišně, městský soud se tím měl podrobněji zabývat.

[10] V doplnění kasační stížnosti stěžovatelka uvedla, že měl městský soud zohlednit stanovisko územního odboru žalovaného, které stěžovatelka předložila v rámci doplnění žaloby z července 2018. Nešlo o rozšíření žalobních bodů, nýbrž o dokreslení námitky ohledně porušení legitimního očekávání stěžovatelky. Z doplnění žaloby vyplynulo podle stěžovatelky i to, že žalovaný vymezil až následně, v jaké ploše se vůbec stavba pro reklamu nachází. Do té doby nebylo zcela jasné, zda je umístěna v ploše IZ – izolační zeleň. Ze stanoviska vyplývá, že stavba pro reklamu spadá do funkční plochy S (komunikace), kde je její umístění přípustné, veškeré námitky týkající se omezení izolační zeleně jsou proto nadbytečné.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se námitkami, které stěžovatelka uplatnila v odvolání, zabýval. Legitimní očekávání stěžovatelky nebylo porušeno, neboť neexistuje nárok na prodloužení užívání dočasné stavby. Praxe správních orgánů musí reagovat na nové skutečnosti. Dle názoru žalovaného je zcela irrelevantní, jaká zeleň se v místě

nachází. Plocha izolační zeleně má ochrannou funkci, zatímco funkcí stavby pro reklamu je sdělovat informace a realizovat podnikatelský záměr jejího vlastníka. Taková stavba neplní ochrannou funkci a je nežádoucí prodlužovat dobu jejího trvání. Tvrzení stěžovatelky, že stavba pro reklamu a zeleň mohou existovat ve vzájemné symbióze, je nelogické. Stavba pro reklamu zeleň nijak nedoplňuje.

[12] V průběhu kasačního řízení obdržel Nejvyšší správní soud sdělení stěžovatelky, že odbor dopravních agend žalovaného vydal dne 10. května 2018 rozhodnutí č. j. MHMP-725089/2018-O4/SI, jímž stěžovatelce povolil umístění stavby pro reklamu na dobu do 10. května 2023. Stěžovatelka přiložila kopii uvedeného rozhodnutí.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[14] V první řadě Nejvyšší správní soud posoudil, zda městský soud pochybil tím, že nevypořádal námitku, kterou stěžovatelka vznesla v doplnění žaloby (viz odstavec [10] odůvodnění tohoto rozsudku). Toto podání bylo městskému soudu doručeno dne 25. července 2018, tedy po uplynutí dvouměsíční lhůty pro podání žaloby, kdy již není možno rozšiřovat žalobu o nové žalobní body [§ 71 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)].

[15] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že argumentaci předestřenu v doplnění žaloby bylo možno považovat za rozhojnění její původní žalobní argumentace spočívající v tom, že oproti stavu v roce 2012, kdy byl stěžovatelce vydán časově omezený souhlas s umístěním stavby, se nezměnila situace tak, aby nebylo možné stavbu nadále užívat. Nejednalo se tudíž o opožděně uplatněný žalobní bod, a v tomto směru odůvodnění městského soudu neobstojí. Městský soud však správně odkázal též na § 75 odst. 1 s. ř. s., podle něhož vycházejí soudy při přezkoumávání správního rozhodnutí ze skutkového stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Stanovisko odboru územního rozvoje žalovaného, na které stěžovatelka v doplnění žaloby odkazovala, bylo vydáno až dne 4. června 2018, jde tedy o skutečnost, která v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí neexistovala, a městský soud k ní nemohl přihlížet.

[16] Dále Nejvyšší správní soud konstatuje, že napadený rozsudek není nepřezkoumatelný. Městský soud se zabýval všemi okolnostmi případu, na které stěžovatelka v žalobě poukazovala. Je sice pravda, že námitku ohledně umístění stavby na rozhraní dvou různých ploch vypořádal spíše implicitně (resp. stručným sdělením, že „není pochyb o tom, že předmětná stavba je umístěna [...] do monofunkční plochy IZ – izolační zeleň“ v odstavci 20 rozsudku), to však samo o sobě nepředstavuje vadu vyžadující zrušení rozsudku městského soudu. Nejvyšší správní soud při hodnocení přezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů dlouhodobě vychází z nálezů Ústavního soudu ze dne 12. února 2009 sp. zn. III. ÚS 989/08, N 26/52 SbNU 247, podle něhož „není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“ Těmto požadavkům městský soud dostal. Tvrzení, že se stavba pro reklamu možná nenachází v této ploše, stěžovatelka uplatnila až v žalobě (v řízení před správními orgány o tom pochybnost nepanovala) a navíc spíš nad rámec (diskusně, resp. pokusem uvést tuto skutečnost v pochybnost) vedle své stěžejní argumentace, že je stavba s funkcí plochy IZ – izolační zeleň slučitelná. Není také pravdivé tvrzení stěžovatelky, že z doplnění žaloby ze dne 25. července 2018, resp. z připojeného stanoviska odboru územního rozvoje žalovaného ze dne

pokračování

4. června 2018 vyplývá, že žalovaný vymezil až následně, v jaké ploše se vůbec stavba pro reklamu nachází, a že stavba pro reklamu spadá do funkční plochy S (komunikace); nic takového se v doplnění žaloby ani v připojeném stanovisku ani náznakem neobjevuje. Městský soud se tedy správně zaměřil na podstatu sporu mezi stěžovatelkou a žalovaným, tedy na posouzení souladu dočasné stavby pro reklamu s územně plánovací dokumentací, vycházející bez pochybností z toho, že se nachází v monofunkční ploše izolační zeleně.

[17] Podle § 126 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), je změna doby trvání dočasné stavby přípustná jen na základě souhlasu nebo povolení stavebního úřadu. Podle odstavce 3 tohoto ustanovení musí být změna v užívání stavby *v souladu s územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování, s obecnými požadavky na výstavbu, s veřejnými zájmy chráněnými tímto zákonem a se zvláštními právními předpisy.*

[18] Regulativy funkčního a prostorového uspořádání území hlavního města Prahy (dále jen „regulativy“) jsou vymezeny v příloze č. 1 územního plánu hl. m. Prahy (ve znění rozhodujícím pro posuzovaný případ, tedy ve znění změny Z 1000/00 vydané opatřením obecné povahy č. 6/2009 s účinností od 12. listopadu 2009). Podle oddílu 3 odst. 11 této přílohy *stavby a zařízení, která funkčnímu využití území neodpovídají, nelze umístit a rovněž nelze povolit změny užívání staveb v rozporu se stanoveným funkčním využitím* [zvýrazněno Nejvyšším správním soudem].

[19] Posuzovaná stavba pro reklamu je umístěna v monofunkční ploše IZ – izolační zeleň. Podle vymezení pojmů v oddílu 16 odst. 16 regulativů je monofunkční plochou „*plocha určená pro stanovenou funkci v převažujícím podílu celkové kapacity, která vylučuje využití pro jiný typ funkcí s výjimkou funkcí uspokojující potřeby území vymezeného danou funkcí a souvisejících s vymezeným funkčním využitím, doplňkových a výjimečně přípustných funkcí, které je možno v daném území umístit, povolovat jejich změny a změny v jejich užívání* [zvýrazněno Nejvyšším správním soudem]. Funkce monofunkční plochy IZ – izolační zeleň je v oddílu 5 – monofunkční plochy, pododdíl 6 – příroda, krajina a zeleň, bod 6d) regulativů vymezena takto:

„ZELEŇ S OCHRANNOU FUNKCÍ, ODDĚLUJÍCÍ PLOCHY TECHNICKÉ A DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY OD JINÝCH FUNKČNÍCH PLOCH.

Funkční využití:

Výsadby dřevin a travní porosty.

Doplňkové funkční využití:

Drobné vodní plochy, cyklistické stezky, jezdecké stezky, pěší komunikace a prostory, nezbytná plošná zařízení a liniová vedení technického vybavení.

Výjimečně přípustné funkční využití:

Komunikace vozidlové, parkovací a odstavné plochy se zelení, čerpací stanice pohonných hmot, stavby, zařízení a plochy pro provoz PID, nadřazená plošná zařízení a liniová vedení TV, stavby a zařízení sloužící železničnímu provozu (to vše při zachování dominantního podílu zeleně na pozemku)

Stavby pro provoz a údržbu (související s vymezeným funkčním využitím).“

[20] Je zřejmé, že stavba pro reklamu není uvedena mezi zde vyjmenovanými funkčními využitími, doplňkovými funkčními využitími ani (jinými) výjimečně přípustnými funkčními využitími. Potvrzuje to ostatně i vyjádření odboru územního rozvoje žalovaného ke změně doby užívání stavby pro reklamu ze dne 2. února 2016 č. j. MHMP 169311/2016, které ve správním řízení předložila stěžovatelka. V tomto vyjádření je uvedeno, že územní plán hl. m. Prahy umístění stavby nevyklučuje a konečné posouzení je záležitostí příslušného stavebního úřadu. Tomu městský soud rozuměl jako prosté konstataci faktu, že stavby pro reklamu a reklamní zařízení nejsou ve výčtu zahrnuty, resp. upraveny. Nejvyšší správní soud se s touto interpretací vyjádření odboru územního rozvoje žalovaného ztotožňuje; nelze z něj dovodit, že by tím odbor územního rozvoje žalovaného vyjádřil pozitivní právní názor, že stavby pro reklamu a reklamní zařízení mohou být v území umístěny.

[21] Stěžovatelka se tedy mylí, pokud setrvale argumentuje tak, že územní plán umístění stavby pro reklamu připouští proto, že ji výslovně ve funkční ploše izolační zeleně nevyklučuje či nezakazuje (s oporou v obecném pravidlu, podle něhož co není zakázáno, je dovoleno, ve smyslu čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Její argumentace je nekonzistentní v tom, že současně tvrdí, že stavba pro reklamu je mimo rozlišovací způsobilost (měřítko) územního plánu: pak by totiž nebylo možno nic dovozovat z faktu, že územní plán stavby pro reklamu tak ani onak nezmiňuje. Pomíjí dále, že zákaz, resp. vyloučení určitého chování nemusí být v právních předpisech vyjádřen výslovně (např. „zakazuje se“, „vylučuje se“, „není přípustné“), nýbrž může vyplývat z právního předpisu na základě interpretace výslovně dovoleného chování (tedy že jiné je nedovolené). To je též případ zmíněných regulativů: z triády *hlavní funkční využití – doplňkové funkční využití – výjimečně přípustné funkční využití*, v kombinaci se společnými ustanoveními regulativů je zřejmé, že stavbu, která funkčním využitím neodpovídá, resp. s ním ani nesouvisí, umístit nelze.

[22] Východisko městského soudu, že nevyklučuje-li územní plán výslovně umístění určité stavby, je třeba posoudit její slučitelnost s funkčním využitím plochy, je tedy v tomto smyslu správné. Slučitelnost stavby s funkčním využitím plochy je pak třeba posuzovat primárně s ohledem na stanovená funkční využití, doplňková funkční využití a výjimečně přípustná funkční využití plochy. Zejména výjimečně přípustná funkční využití totiž ukazují, co územní plán pro určitou plochu ještě toleruje.

[23] Žalovaný i městský soud svoji pozornost soustředili na faktický stav v území, což jim sice – s ohledem na odvolací a žalobní argumentaci stěžovatelky – nelze vytýkat, nicméně je třeba podotknout, že klíčové posouzení souladu stavby pro reklamu s regulativy územního plánu hl. m. Prahy zůstalo v jejich odůvodnění poněkud stranou. Podstatné však je, že k tomuto klíčovému právnímu aspektu se vyjádřil stavební úřad, jehož rozhodnutí tvoří s rozhodnutím žalovaného jeden celek (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. června 2018 č. j. 6 As 4/2018 - 73 či ze dne 19. listopadu 2009 č. j. 1 Afs 88/2009 - 48), a že se s ním žalovaný i městský soud ztotožnili. Ačkoli je odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu, potažmo žalovaného a městského soudu v tomto směru stručné (zahrnuje v zásadě jen výčet příslušných regulativů a konstatování, že stanovenému způsobu využití území stavba pro reklamu neodpovídá), je přezkoumatelné a lze z něj vyjít při hodnocení zákonnosti žalobou napadených rozhodnutí, resp. rozsudku městského soudu (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. srpna 2017 č. j. 9 Afs 166/2017 - 29).

[24] Nejvyšší správní soud dospěl ve shodě se stavebním úřadem, resp. žalovaným a městským soudem k závěru, že stavba pro reklamu (*billboard*) neodpovídá přípustným funkčním využitím monofunkční plochy IZ – izolační zeleň. Není vůbec podstatné, zda se oproti roku 2012, kdy byla stavba umístěna, zeleň v jejím okolí údajně rozrostla nebo zda se tam nějaká (případně

pokračování

jaká) zeleň vůbec nachází – skutkové zjištění aktuálního stavu dané plochy nebylo pro posouzení věci relevantní, neboť smyslem územního plánu je stanovit předpoklady využití území do budoucna. Stavba pro reklamu je v rozporu s funkčním využitím plochy izolační zeleně *in abstracto*, resp. z povahy věci. S vymezeným funkčním využitím plochy izolační zeleně stavba pro reklamu vskutku nijak nesouvisí (ve smyslu oddílu 16 odst. 16 regulativů), naopak je omezuje – není pochyb o tom, že pro plnění reklamní funkce je nezbytné, aby žádná vzrostlá zeleň viditelnosti stavby nebránila, stejně tak obsluha billboardu vyžaduje udržování volného přístupu k ní. Stavba pro reklamu nijak nesouvisí ani s doplňkovými funkčními využitími, která zahrnují drobné vodní plochy, cyklistické stezky, jezdecké stezky, pěší komunikace a prostory, nezbytná plošná zařízení a liniová vedení technického vybavení. Z oddílu 16 odst. 2 regulativů navíc vyplývá, že doplňková funkční využití jsou *samostatně nezobrazitelné nezbytné funkce prorůstající všemi typy funkčních ploch a tvořící jejich doplněk, nezbytný pro fungování území*. Ani tuto definici stavba pro reklamu nenaplnuje. Co se týče výjimečně přípustných funkčních využití [komunikace vozidlové, parkovací a odstavné plochy se zelení, čerpací stanice pohonných hmot, stavby, zařízení a plochy pro provoz PID, nadřazená plošná zařízení a liniová vedení TV, stavby a zařízení sloužící železničnímu provozu (to vše při zachování dominantního podílu zeleně na pozemku), stavby pro provoz a údržbu (související s vymezeným funkčním využitím)], ani k nim nelze stavbu pro reklamu připodobnit. Podle oddílu 16 odst. 55 regulativů je navíc pro umístění funkcí zařazených mezi výjimečně přípustná funkční využití stanoven zvláštní postup dle přílohy C odůvodnění návrhu změny Z1000/00 ÚP SÚ hl. m. Prahy, z něhož přitom neplyne, že by byl uplatněn.

[25] Stěžovatelka navíc ve své argumentaci nijak nereagovala na to, že plocha IZ – izolační zeleň je v nezastavitelném území, jak uvedl již stavební úřad ve svém rozhodnutí, přičemž podle oddílu 6 odst. 3 regulativů nelze nezastavitelné území zastavět trvalými ani dočasnými stavbami *s výjimkou liniových a plošných ochranných staveb, liniových a plošných staveb technického vybavení, účelových staveb sloužících provozu a údržbě příslušného funkčního využití a ostatních staveb uvedených v legendě jednotlivých ploch územního plánu* (výkres č. 37).

[26] Lze shrnout, že stavba pro reklamu, která nemá jinou funkci než být informačním, přesvědčovacím či připomínacím prostředkem komerční masové komunikace zadavatele reklamy, popř. vlastníka reklamního zařízení, žádné z uvedených výjimek neodpovídá. Tvzením stěžovatelky, že „i stavba pro reklamu může mít funkci ochrannou ... stejně jako izolační zeleň, a i jí případně poskytovat v době sucha a horkého léta potřebnou ochranu ve formě stínění a bránění před vysušováním půdy“, se nelze vážně zabývat; ostatně pak by platilo, čím větší stavba, tím pro okolní zeleň lépe, a nebyl by důvod plochy izolační zeleně v územním plánu vymezovat.

[27] Uvedený závěr nemůže zvrátit ani rozhodnutí odboru dopravních agend žalovaného ze dne 10. května 2018 č. j. MHMP-725089/2018/O4/SI, které stěžovatelka předložila v průběhu řízení o kasační stížnosti. V první řadě, toto rozhodnutí bylo vydáno až po žalobou napadeném rozhodnutí, a Nejvyšší správní soud k němu tudíž nemůže přihlížet (§ 75 odst. 1 s. ř. s. a § 109 odst. 5 s. ř. s.). Zároveň je třeba zdůraznit, že příslušný odbor žalovaného rozhodoval jako silniční správní úřad podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, o tom, zda lze v ochranném pásmu místní komunikace I. třídy povolit zřízení a provozování reklamního zařízení, nikoli o souladu tohoto zařízení s územním plánem hl. m. Prahy.

[28] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že stavební úřad stěžovatelce v roce 2012 vyhověl. Avšak, jak Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 13. srpna 2009 č. j. 7 As 43/2009 - 52, „účastník řízení se před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech jen tehdy, byl-li tento předchozí postup správního orgánu v souladu

se zákonem. To znamená, že účastník řízení se nemůže domáhat, aby správní orgán nadále dodržoval svoji předchozí nezákonnou správní praxi, i když nebyla relevantně napadena či jinými mechanismy uvedena do souladu se zákonem, ale se může domáhat pouze, aby správní orgán dodržoval takovou správní praxi, která se pohybuje v mezích prostoru pro uvážení, jenž je mu zákonem dán.“ Nadto, nelze hovořit o legitimním očekávání, že územní souhlas s umístěním stavby bude pokračovat, neboť šlo od počátku o stavbu dočasnou s přesně vymezenou dobou trvání souhlasu. V tomto případě dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že souladné se zákonem je nyní projednávané rozhodnutí žalovaného. Stejně lze odpovědět i na námitku poukazující na údajně odlišné postupy či rozhodování jiných stavebních úřadů v Praze. I této otázce se žalovaný a stavební úřad ve svých rozhodnutích věnovali a přezkoumatelně vysvětlili, že stavba pro reklamu neměla být v daném území povolena a umístěna ani v roce 2012. Tímto vysvětlením bylo procesním požadavkům vyplývajícím z principu ochrany legitimního očekávání učiněno zadost.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, neboť městský soud dospěl ke správnému právnímu závěru. Proto kasační stížnost zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Rozhodl tak bez jednání v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s.

[30] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný sice měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti, pročež se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 30. července 2020

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu