



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **JARNETTE RÉCLAME spol. s r.o.**, se sídlem Polská 1673/13, Praha 2, zast. Mgr. Radanou Vítovcovou, advokátkou se sídlem Pod Tržním nám. 612/6, Tábor, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 12. 2016, č. j. MHMP 2250905/2016, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2019, č. j. 5 A 42/2017 – 52,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

### I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla jako nedůvodná podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta její žaloba proti v záhlaví uvedenému rozhodnutí žalovaného. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatelky a potvrzeno rozhodnutí Městské části Praha 4, stavebního odboru (dále jen „stavební úřad“) ze dne 1. 6. 2016, č. j. P4/068324/16/OST/LUMA (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).

[2] Prvostupňovým rozhodnutím byla zamítnuta žádost stěžovatelky o změnu užívání 1 ks stavby pro reklamu (*billboardu*) složené ze dvou stojin ukotvených do železobetonových základových patek a reklamního panelu o vnitřních rozměrech 5,1 x 2,4 m při nájezdu z komunikace Modřanská na komunikaci Jižní spojka, 3 m před sloupem VO č. X, 1,5 m za stávajícími svodidly, na pozemku parc. č. X v katastrálním území Braník, Praha 4, spočívající v prodloužení lhůty trvání do 24. 8. 2020.

[3] Stavba pro reklamu není zahrnuta mezi vyjmenovaná funkční využití, která pro regulaci v jednotlivých funkčních plochách užívá územní plán. Umístění stavby pro reklamu tedy územní

plán výslovně nevylučuje. To však nevede k automatickému závěru, že stavbu pro reklamu lze do plochy s funkčním využitím IZ – izolační zeleň bez dalšího umístit. Žalovaný správně přistoupil ke konkrétnímu posouzení slučitelnosti umístění stavby s funkčním využitím plochy IZ – izolační zeleň, což je odůvodněno požadavky plynoucími z regulativů funkčního uspořádání území, které jsou součástí územního plánu.

[4] Soud nemá pochybnosti o tvrzení správních orgánů, že stavba plní zcela odlišnou funkci, než která je pro funkční plochy IZ – izolační zeleň předpokládána, neboť jde o samostatně stojící stavbu pro reklamu zjevně sloužící pouze reklamním účelům. Jiné funkce stavba nemá a stěžovatelka je ani netvrdila.

[5] Těžištěm úvah stavebního úřadu při rozhodování o žádosti musí být zjištění, zda tato stavba může narušit nebo omezit hlavní funkci využití území. Ze strany stavebního úřadu byla předestřena relevantní a dostatečná argumentace vedoucí k závěru, že stavba má negativní účinky (svým umístěním brání rozrůstání a údržbě zeleně, která se v bezprostřední blízkosti stavby nachází), s čímž se soud zcela ztotožnil a neshledal vybočení správního orgánu z mezí správního uvážení.

[6] Skutkový stav byl zjištěn dostatečně a bez důvodných pochybností. Správní orgán vyšel z fotodokumentace založené ve správním spise, z níž je seznatelné, že v bezprostřední blízkosti stavby se nachází zeleň; před stavbou pak méně vzrostlá, což je logické, neboť přes vzrostlou zeleň by na reklamu nebylo vidět a stavba by pak neplnila svůj účel. Prodloužením lhůty dočasnosti stavby by došlo k dalším zásahům do stávající zeleně. Stavba brání dalšímu rozrůstání a údržbě zeleně tvořící přirozenou bariéru oddělující automobilový provoz od ostatních částí území, přičemž stav zeleně jakožto živého biologického systému se v průběhu času mění.

[7] Zásada legitimního očekávání netvoří absolutně nepřekonatelnou překážku pro takové rozhodnutí správního orgánu, které lze považovat za nesouladné s dosavadní správní praxí. Zákonnost rozhodnutí bude nutné posoudit na základě důvodů, které k takové změně správní orgán vedly. V posuzovaném případě soud neshledal, že by rozhodnutí správních orgánů zásadním způsobem měnilo dosavadní správní praxi stavebního úřadu.

[8] Při rozhodování je nutné pečlivě přihlížet ke konkrétním okolnostem. Pokud byla již konkrétní stavba do území umístěna, musí žadatel o prodloužení doby užívání stavby počítat též s možnou změnou místních poměrů, kterou lze s ohledem na stěžejní prvek, tj. zeleň s ochrannou funkcí, po určité době předpokládat. Důvodem pro neprodloužení doby užívání stavby tak nemusí být pouze změna územního plánu, ale též změna poměrů v dané lokalitě, a to nikoli zcela zásadní. Postačí, dojde-li ke změně, která založí legitimní pochybnosti o tom, že další existence stavby v dané lokalitě nebude bránit či omezovat hlavní využití funkční plochy.

[9] Stěžovatelka k žalobě předložila další rozhodnutí stavebního úřadu z téhož období, jimiž stavební úřad povolil změnu užívání stavby pro reklamu v jiných lokalitách. I v těchto rozhodnutích byla posuzována slučitelnost staveb s hlavní funkcí využití dané plochy (IZ - izolační zeleň) při zohlednění místních poměrů. Ačkoli byla možnost umístění staveb do ploch s funkčním využitím IZ – izolační zeleň stěžejní podmínkou pro kladná rozhodnutí, další nezbytnou podmínkou byly úvahy o tom, zda lze tento typ stavby v dané lokalitě i nadále akceptovat i s ohledem na její vlivy na okolní zeleň. Tyto vlivy nebyly v odkazovaných rozhodnutích shledány jako bránící další existenci stavby v konkrétních lokalitách. Pokud však stavební úřad dospěl v nyní posuzovaném případě k jinému závěru a zjištěný skutkový stav

pokračování

takovému posouzení odpovídá, neshledává soud napadené rozhodnutí nezákonným, resp. v rozporu se zásadou legitimního očekávání.

[10] Další stěžovatelkou předložená rozhodnutí týkající se změn v užívání staveb pro reklamu na území jiných městských částí, ve kterých zcela chybí posouzení slučitelnosti stavby s funkčním využitím plochy IZ – izolační zeleň, lze považovat za méně podrobná a z hlediska posouzení správní praxe (jiného stavebního úřadu) méně směrodatná. Za správnou správní praxi lze aprobovat takový postup stavebního úřadu, který při posouzení umístění stavby pro reklamu, resp. její změny spočívající v prodloužení doby jejího umístění, přihlíží taktéž k tomu, zda tato stavba může omezit či narušit hlavní funkční využití plochy, do níž má být umístěna, resp. se v ní nachází. Změna poměrů v území spočívající ve změně stavu zeleně je relevantním důvodem pro nevyhovění žádosti (o změnu) územního rozhodnutí.

[11] Soud nepřihlédl k námitce, kterou stěžovatelka uplatnila až v doplnění žaloby z července 2018, neboť je opožděná dle § 71 odst. 2 věty druhé s. ř. s. Nad rámec k doloženému stanovisku odboru územního rozvoje soud dodal, že stanovisko bylo vydáno *ex post*, tj. po vydání napadeného rozhodnutí, přičemž je dle § 75 odst. 1 s. ř. s. vázán skutkovým a právním stavem, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a proto jej nemohl při posuzování jeho zákonnosti zohledňovat.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[12] Stěžovatelka brojí proti rozsudku městského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Navrhuje zrušit rozsudek městského soudu a věc mu vrátit k dalšímu řízení, popř. zrušit též rozhodnutí žalovaného.

[13] Městský soud nedostatečně odůvodnil zamítnutí žaloby. Územní plán nevyklučuje v území umístit stavbu pro reklamu a ani zcela odlišná funkce umísťované stavby nemusí bránit či omezovat funkční využití plochy.

[14] Posouzení, zda stavba pro reklamu je či není v souladu s územním plánem, nespadá do správního uvážení, neboť územní plán její umístění v území nevyklučuje (viz rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2006, č. j. 2 As 7/2005-86). Správní orgány rozhodly v rozporu s předchozím posouzením věci i s rozhodovací praxí v obdobných případech.

[15] V prvostupňovém rozhodnutí chybí dostatečná argumentace ohledně změny poměrů, která vedla stavební úřad k přehodnocení svého předchozího názoru (z r. 2012), kdy s umístěním stavby souhlasil. Napadená rozhodnutí žalovaného i městského soudu jsou nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost.

[16] Změnou poměrů má být rozrůstání zeleně, kterou je potřeba udržovat. Údržba má vést k tomu, aby zeleň plnila svou funkci izolačního biologického systému. Závěr městského soudu o neslučitelnosti funkce zeleně (oproti roku 2012) s umístěnou stavbou je nedostatečně odůvodněn. Nesmí jít o obecně přijímané schéma, ale naopak o úvahu založenou na důvodech posuzovaných individuálně.

[17] Závěr městského soudu, že další setrvání stavby pro reklamu aktuálně brání či omezuje funkci izolačního biologického systému, nemá oporu ve skutkových zjištěních a podkladech shromážděných ve správním spise. Ve spise je založena pouze nedatovaná fotografie

bez zohlednění různých vegetačních období v průběhu roku. Neexistuje žádný podklad, dendrologický posudek či odborné vyjádření, kterým by bylo upřesněno, jaké druhy zeleně se v daném místě vyskytují, jaký vliv na ně má umístěná stavba a jak konkrétně je omezuje. Nebylo provedeno místní šetření. Správními orgány nebyly shromážděny dostatečné podklady pro rozhodnutí, že zeleň nemůže řádně plnit svou funkci izolačního biologického systému, zejména s ohledem na změnu poměrů oproti roku 2012.

[18] Správní orgán se rovněž nedostatečně vypořádal s námitkou stěžovatelky ve správním řízení, že na místě je navážka stavební suti a téměř žádná zeleň. Tento stav se od roku 2012 nezměnil.

[19] Odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, že stavba pro reklamu má funkci reklamní a izolační zeleň funkci ochrannou a obě jsou naprosto rozdílné, je zavádějící a nedostatečné. I stavba pro reklamu může mít funkci ochrannou, může chránit část okolí proti prachu, hluku či osvětlení, stejně jako izolační zeleň, ne-li ještě lépe v době sucha a horkého léta. Teoreticky může i nevhodná zeleň narušovat ochrannou funkci území. Nadto, vliv stavby na zeleň je zcela nepatrný, je-li vůbec nějaký. Úzký pás zeleně má v nejširším místě 4 metry a odděluje komunikaci Jižní spojku s přímo sousedící plochou DZ – tratě a zařízení železniční dopravy. V takovém místě se proto funkce nenarušují, ale jsou v symbióze. Tyto námitky správní orgány nevypořádaly a městský soud měl pro tuto vadu napadené rozhodnutí zrušit.

[20] V průběhu správního řízení nebylo jasně vymezeno, v jaké ploše územního plánu se stavba nachází. Je umístěna při hranici dvou ploch, proto není jasné, zda je umístěna v ploše IZ – izolační zeleň, avšak ze stanoviska žalovaného plyne, že stavba spadá do funkční plochy S, což jsou komunikace, a její umístění je v dané ploše přípustné. Městský soud pochybil, pokud se touto námitkou nezabýval. Rovněž nevypořádal námitku, že pro nepatrnost stavby (5 metrů) není možné jednoznačně definovat, kde přesně se stavba nachází.

[21] Městský soud nedostatečně vypořádal tvrzení týkající se porušení zásady legitimního očekávání dle § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád“). Napadené rozhodnutí je v rozporu s rozsudkem NSS ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 Afs 50/2009-233. Zásada legitimního očekávání stěžovatelky měla být upřednostněna, neboť prodloužením povolení by nebyla dotčena zásada legality, účelnosti ani narušen soulad s veřejným zájmem. Stěžovatelka doložila rozhodnutí, kterými se měl městský soud podrobněji zabývat a zkoumat, proč žalovaná v konkrétních případech rozhodla odlišně.

[22] Stanovisko odboru územního rozvoje žalovaného z doplnění žaloby z července 2018, které se vztahuje k dotčení zásady legitimního očekávání stěžovatelky s ohledem na rozhodování orgánů městských částí v hl. m. Praze, mělo být městským soudem zohledněno. Šlo o řádně a včas uplatněný žalobní bod.

[23] Žalovaný ve vyjádření uvedl, že stěžovatelka od počátku věděla, že se jedná o dočasnou stavbu. Neexistuje žádný právní nárok na to, aby jí bylo povolení automaticky prodlouženo na další období. Nelze tvrdit, že byla porušena zásada legitimního očekávání. Správní orgány se mohou odchýlit od určité správní praxe, avšak odklon musí být dostatečně kvalifikovaně odůvodněn. Tvrzení o symbióze mezi stavbou pro reklamu a izolační zelení je nelogické. Funkcí zeleně je ochrana, funkcí stavby pro reklamu je sdělování informací a podnikatelský záměr vlastníka, zeleň nijak nedoplňuje ani neplní obdobnou funkci. Považuje odůvodnění napadeného rozsudku za dostatečné a navrhuje kasační stížnost zamítnout.

pokračování

[24] Dne 25. 6. 2020 obdržel NSS sdělení stěžovatelky, že odbor dopravních agend žalovaného vydal dne 10. 5. 2018 rozhodnutí č. j. MHMP-725000/2018/O4/SI, jímž stěžovatelce povolil umístění výše specifikované stavby pro reklamu s platností do 10. 5. 2023. Přílohou byla kopie tohoto rozhodnutí.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[25] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátkou ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[26] Nejdříve zkoumal, zda městský soud pochybil, když podání označené stěžovatelkou jako „doplnění žaloby“ doručené městskému soudu dne 25. 7. 2018 označil za opožděné rozšíření žaloby o nové žalobní body dle § 71 odst. 2 s. ř. s. NSS souhlasí se stěžovatelkou, že argumentace předestřená v doplnění žaloby je rozhojněním její původní žalobní argumentace spočívající v tom, že oproti stavu v roce 2012, kdy byl stěžovatelce vydán souhlas s umístěním stavby, se nezměnila situace natolik, aby nebylo možné stavbu nadále užívat. Nejednalo se o opožděné uplatněné 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 dne 4. 6. 2018. Jde o skutečnost, která v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí neexistovala, a městský soud k ní nemohl přihlížet. Stěžovatelka v kasační stížnosti ani netvrdí, proč by se měl městský soud stanoviskem, i přes jeho pozdější vydání, zabývat.

[27] Dále se zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že ji soud zkoumá z úřední povinnosti, i bez výslovného uplatnění v kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že jde o rozhodnutí srozumitelné a je z něj seznatelné, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozsudku (viz rozsudky NSS např. ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, či ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 As 73/2013-79).

[28] To však neznamená, že městský soud musí za všech okolností vyslovit podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka. Rozsah povinnosti soudu odůvodnit své závěry musí být naopak posuzován s ohledem na okolnosti každého konkrétního případu. Opačný postup by totiž mohl vést až k absurdním a kontraproduktivním důsledkům, které by byly v rozporu se zásadou efektivity a hospodárnosti řízení. Po soudu je na místě požadovat, aby se ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi základními námitkami účastníka tak, aby žádná z nich nezůstala bez náležité odpovědi. Takové vypořádání se se základními námitkami může v některých případech, s přihlédnutím k okolnostem projednávané věci, konzumovat dokonce i odpověď na přímo související námitky (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2018, č. j. 9 Azs 256/2018-45).

[29] 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 (sdělením, že „předmětná stavba je umístěna [...] do monofunkční plochy IZ – izolační zeleň“ v odstavci 24 rozsudku), to však samo o sobě nepředstavuje vadu vyžadující zrušení napadeného rozsudku. Požadavkům na řádné vypořádání všech žalobních námitek městský soud dostal a své závěry dostatečně odůvodnil. Tvrzení, že se stavba pro reklamu možná nenachází v této ploše, stěžovatelka uplatnila až v žalobě a navíc spíš nad rámec vedle své stěžejní argumentace, že je stavba s funkcí plochy IZ – izolační zeleň slučitelná. Městský soud se správně zaměřil na podstatu sporu mezi stěžovatelkou a žalovaným. Přezkoumatelná jsou i obě rozhodnutí správních orgánů.

[30] Podle § 126 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „stavební zákon“), je změna doby trvání dočasné stavby přípustná jen na základě souhlasu nebo povolení stavebního úřadu. Podle odst. 3 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.*

[31] 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. 11. 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].

[32] 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 umísťovat, 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:**

pokračování

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).“

[33] Je zřejmé, že stavba pro reklamu není uvedena mezi 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. 2. 2016, č. j. MHMP 169257/2016, 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 prostému konstatování faktu, že stavby pro reklamu a reklamní zařízení nejsou ve výčtu zahrnuty, resp. upraveny. NSS 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.

[34] Stěžovatelka se mýlí, pokud setrvale argumentuje, že územní plán umístění stavby pro reklamu připouští proto, že ji výslovně ve funkční ploše IZ – 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 nebylo možné nic dovozovat z faktu, že územní plán stavby pro reklamu vůbec nezmiňuje. Pomíjí dále, že zákaz, resp. vyloučení určitého chování, nemusí být v právních předpisech vyjádřen výslovně (např. slovy „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 právě 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.

[35] Východisko městského soudu, že nevyklučuje-li územní plán výslovně umístění určité stavby, je třeba posoudit její slučitelnost s funkčním využitím plochy, je správné. Slučitelnost stavby s funkčním využitím plochy je 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.

[36] 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 je, že k tomuto klíčovému právnímu aspektu se vyjádřil stavební úřad, jehož rozhodnutí tvoří s rozhodnutím žalovaného jeden celek (srov. např. rozsudky NSS ze dne 5. 6. 2018, č. j. 6 As 4/2018-73, či ze dne 19. 11. 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 (přím. srov. rozsudek NSS ze dne 3. 8. 2017, č. j. 9 Afs 166/2017-29).

[37] NSS 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 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 IZ – izolační zeleně stavba pro reklamu nijak nesouvisí (ve smyslu oddílu 16 odst. 16 regulativů), naopak jej 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 nadto 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.

[38] 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).

[39] Lze shrnout, že stavba pro reklamu, která nemá jinou funkci než být informačním, přesvědčovacím či připomínajícím prostředkem komerční masové komunikace zadavatele reklamy, popř. vlastníka reklamního zařízení, žádné z uvedených výjimek neodpovídá. Tvrzením 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.

[40] Uvedený závěr nemůže zvrátit ani rozhodnutí odboru dopravních agend žalovaného ze dne 10. 5. 2018, č. j. MHMP-725000/2018/O4/SI, které stěžovatelka předložila v průběhu



pokračování

řízení o kasační stížnosti. V první řadě bylo toto rozhodnutí vydáno až po žalobou napadeném rozhodnutí a NSS k němu 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 zřizování a provozování reklamního zařízení, nikoli o souladu tohoto zařízení s územním plánem hl. m. Prahy.

[41] NSS si je vědom toho, že stavební úřad stěžovatelce v roce 2012 vyhověl. Avšak, jak již dříve uvedl v rozsudku ze dne 13. 8. 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. NSS dospěl k závěru, že nyní projednávané rozhodnutí žalovaného je souladné se zákonem.

[42] Shodně 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.

[43] K námitce navážky stavební suti soud dodává, že je mu z úřední činnosti známo, že stěžovatelka tuto námitku uplatňovala v průběhu celého řízení vedeného u NSS pod sp. zn. 6 As 276/2019, zatímco v tomto řízení jde o nové skutkové zjištění, ke kterému NSS nepřihlíží (§ 109 odst. 5 s. ř. s.).

#### IV. Závěr a náklady řízení

[44] Z výše uvedených důvodů soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje NSS zpravidla bez jednání.

[45] Stěžovatelka, která neměla v řízení úspěch, nemá ze zákona právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému, byť měl ve věci plný úspěch, žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu je soud nepřiznává.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. srpna 2020

JUDr. Barbara Pořízková  
předsedkyně senátu