



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Součkové a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobců: **a) Mgr. O. P., b) V. D.**, zastoupena advokátem Mgr. Ondřejem Peterkou se sídlem Na Příkopě 15, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje** se sídlem Zborovská 11, Praha 5, **za účasti** R. C., a. s., zastoupené advokátkou Mgr. Gabrielou Dudášovou se sídlem Vinohradská 1530/230, Praha 10, v řízení o přezkoumání rozhodnutí Okresního úřadu Praha – západ ze dne 11. 9. 2001 čj. Výst. 328/1-3215/01-R-Sch, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 2. 2004 č. j. 28 Ca 593/2001 – 144,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Žalobci podali včas kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 2. 2004 čj. 28 Ca 593/2001 - 144, kterým byla zamítnuta jejich žaloba proti rozhodnutí bývalého Okresního úřadu Praha-západ ze dne 11. 9. 2001 čj. Výst. 328/1-3215/01-R-Sch, jímž bylo podle § 59 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád, potvrzeno rozhodnutí Stavebního úřadu Průhonice ze dne 25. 6. 2001 čj. SÚ-328/1-133/2001/ÚR o vydání územního rozhodnutí na stavbu „S. P.“ pro stavebníka A. G., s. r. o., a odvolání podané proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí bylo zamítnuto.

Z napadeného rozsudku ve vztahu ke kasační stížnosti se podává, že žalobci spatřovali nezákonnost v opomenutí žalovaného, který nerozhodl o všech námitkách účastníků. Žalobci konkrétně namítli, že navrhovaná stavba neodpovídá urbanistickému ani architektonickému

charakteru prostředí. Vzhledem k jejímu umístění v rámci zástavby rodinných domků nezachovává pro vlastníky těchto domků ani pohodu bydlení. Žalobci byli toho názoru, že správní orgán I. stupně neposuzoval vhodnost umístění stavby v dané lokalitě podle § 4 vyhl. č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, neboť v opačném případě by musel zákonitě dospět k zamítnutí návrhu na vydání územního rozhodnutí. Žalobci dále namítli, že dosud nebyla předložena žádná relevantní právní záruka zachování charakteru budovy jako domova důchodců, resp. nájemního bydlení pro seniory.

Působnost po zaniklém správním orgánu druhého stupně přešla na Krajský úřad Středočeského kraje, který se stal žalovaným (§ 69 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), a který ve vyjádření k žalobě uvedl, že umístění stavby a její základní objemové a ostatní parametry byly určeny již před zpracováním návrhu na vydání územního rozhodnutí v pořízeném, projednaném a schváleném územním plánu sídelního útvaru P.-Č.-Z., resp. v jeho změně č. 1 pro obec P., lokalita M. ze dne 2. 8. 1999. O vhodnosti umístění stavby bylo tedy rozhodnuto již v rámci územního plánu a stavebnímu úřadu to již nepřísluší; ten podle § 37 stavebního zákona posoudí návrh především z hlediska péče o životní prostředí a potřeb požadovaného opatření v území a jeho důsledků. Stavební úřad přezkoumá návrh a jeho soulad s územně plánovací dokumentací a předchozími rozhodnutími o území, posoudí, zda vyhovuje obecným technickým požadavkům na výstavbu a obecným technickým požadavkům zabezpečujícím užívání staveb osobami s omezenou schopností pohybu a orientace.

Žalovaný dále uvedl, že charakter stavby je dán vymezeným účelem a kapacitou stavby, včetně její vybavenosti, ve všech souvisejících správních řízeních. V těchto jednotlivých řízeních je vždy stavebním úřadem přezkoumáván soulad s předchozím závazným podkladem. Podle § 76 a 85 stavebního zákona lze stavbu užívat jen k účelu určenému v kolaudačním rozhodnutí, popřípadě ve stavebním povolení. Změny ve způsobu užívání stavby, v jejím provozním zařízení, ve způsobu nebo podstatném rozšíření činnosti, která by mohla ohrozit zdraví nebo život nebo životní prostředí, jsou přípustné jen na základě rozhodnutí stavebního úřadu o změně užívání stavby. Tato změna nemůže být povolena, pokud je v rozporu se závaznou částí územně plánovací dokumentace. Podle § 106 odst. 3 písm. c), popř. § 105 odst. 3 písm. b) stavebního zákona se považuje neschválená změna způsobu užívání za porušení zákona. Proto by požadovanou právní záruku z hlediska užívání stavby bylo možno považovat za předjímání budoucího nezákonného jednání provozovatele (uživatele). Proto stavební úřad nemohl v řízení uložit dodržení vznesené podmínky na právní záruku pro užívání stavby.

Městský soud v Praze v odůvodnění rozsudku uvedl všechny podstatné skutečnosti, které zjistil ze správního spisu; na tuto část odůvodnění (str. 5 - 7) se odkazuje.

Městský soud v Praze věc posoudil takto:

Podle § 39 stavebního zákona v územním rozhodnutí vymezí stavební úřad území pro navrhovaný účel a stanoví podmínky k ochraně veřejných zájmů v území; jimi zabezpečí zejména soulad s cíli a záměry územního plánování, včetně architektonických a urbanistických hodnot v území, věcnou a časovou koordinaci jednotlivých staveb a jiných opatření v území, požadavky k ochraně zdraví a životního prostředí a rozhodne o námitkách účastníků řízení. V rozhodnutí o umístění stavby si stavební úřad může v odůvodněných případech vyhradit předložení podrobnějších podkladů, projektové dokumentace nebo její části; podle nich může stanovit dodatečně další podmínky, které musí být zahrnuty do stavebního povolení. Časový aspekt činností podle stavebního zákona se promítá s různou

intenzitou do konstrukce jeho jednotlivých nástrojů. Nejvýrazněji a výslovně je soustavnost v přístupu k regulaci území vyjádřena v územním plánování. U rozhodování o stavbách sleduje stavební zákon stanovené požadavky již od jejich vzniku. Územní plány obcí stanoví urbanistickou koncepci, na jejímž základě se území obce rozvíjí a podle níž je mj. rozhodováno i v územním řízení. Územní plány obcí jsou zaměřeny na funkční využití ploch s tím, že řeší jejich přípustné, nepřípustné, popř. podmíněné využití, určují základní regulaci území a vymezují hranice zastavitelného území obce. Z toho je tedy zřejmé, že schválený územní plán je závazný pro veškeré rozhodování v území, přičemž územní rozhodnutí představuje realizační nástroj územního plánování.

V projednávané věci je urbanistická koncepce upravena v územním plánu sídelního útvaru P.-Č.-Z. ve znění změny č. 1 pro obec P., lokalita M., ze dne 2. 8. 1999. V bodě 3 tohoto územního plánu jsou stanoveny závazné prostorové regulativy, které pro předmětný objekt představují 4 nadzemní podlaží, přičemž ve střední části se výjimečně toleruje zvýšení na 5 podlaží (cca 16 m). Soud se proto neztotožnil s tvrzením žalobců, že navrhovaná stavba neodpovídá urbanistickému a architektonickému charakteru prostředí, neboť s realizací předmětné stavby je počítáno v územním plánu a byl zohledněn v rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. Námitka je formulována natolik nekonkrétně, že nelze zjistit, proč by navrhovaná stavba neodpovídala urbanistickému a architektonickému charakteru prostředí.

K požadavku na právní záruku garantující účel stavby jako domova důchodců, soud položil důraz na závaznost územního plánu pro územní řízení a pro celé stavební řízení až do kolaudace stavby. Změny ve způsobu užívání stavby jsou přípustné jen na základě rozhodnutí stavebního úřadu a změna v užívání stavby nemůže být povolena, byla-li by v rozporu s územním plánem. Stavební zákon je tedy zárukou, že účel stavby bude zachován, resp. může být změněn pouze postupem a za podmínek stanovených zákonem. Soud proto považoval tento požadavek za nadbytečný.

Soud podle § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu jako nedůvodnou zamítl, když neshledal důvodné ani ostatní námitky žalobců, které již nejsou předmětem kasační stížnosti.

Žalobci v kasační stížnosti napadli shora uvedený rozsudek z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). Žalobci uvedli v kasační stížnosti tyto stížnostní body:

- a) Žalobci spatřovali nezákonnost v tom, že správní orgán se vůbec nezabýval námitkou, že navrhovaná stavba neodpovídá urbanistickému ani architektonickému charakteru prostředí.

Městský soud v Praze v reakci na tento žalobní bod fakticky došel k závěru, že vzhledem k začlenění předmětného objektu přímo do územního plánu již správní orgán není povinen posuzovat, zda navrhovaná stavba odpovídá urbanistickému a architektonickému charakteru prostředí. Tento právní názor je však nesprávný, protože je třeba v každém případě respektovat skutečnost, že v územním řízení musí být vydáno rozhodnutí ve smyslu § 32 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, tj. rozhodnutí o umístění stavby. Předmět tohoto řízení je vymezen zejména v § 39 stavebního zákona. Takové řízení nemůže být fakticky nahrazeno (resp. nemůže představovat pouhou formalitu) tím, že se konkrétní stavba „umístí“ již územním plánem, což se stalo v projednávané věci.

Ze znění ust. § 39 stavebního zákona vyplývá, že rozhodnutím v územním řízení zabezpečí stavební úřad soulad s cíli a záměry územního plánování, včetně

architektonických a urbanistických hodnot. Stavební úřad tedy nemůže na tuto svoji úlohu zcela rezignovat, a to ani v případě, kdy územní plán již upravuje podrobnosti, které mají být řešeny teprve v rámci územního řízení.

Zcela zásadní je skutečnost, že řízení o vydání rozhodnutí o umístění konkrétní stavby je jediným procesním rámcem, v němž subjekty, které mají vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům, která mohou být dotčena umístění zamýšlené stavby, mohou uplatňovat své námitky proti takové stavbě. Nepochybně faktické odebrání této „instance“ není v souladu s Listinou základních práv a svobod.

I kdyby žalobci svoji námitku formulovali nekonkrétně, nebyl by stavební úřad zproštěn povinnosti se s ní vypořádat v takovém rozsahu, aby vydané územní rozhodnutí splnilo požadavky § 47 odst. 3 správního řádu.

Žalobci tedy namítli nesprávné právní posouzení Městského soudu v Praze v části, v níž se fakticky dovozuje, že stavební úřad již není oprávněn posuzovat vhodnost umístění stavby (v podobě navrhované v rámci řízení o vydání územního rozhodnutí) v případech, kdy s umístěním takové konkrétní stavby již uvažuje územní plán.

- b) Žalobci spatřovali nezákonnost v tom, že správní orgán vydal územní rozhodnutí bez poskytnutí záruky zachování účelu stavby.

Městský soud v Praze k této námitce uvedl, že právní záruka garantující účel stavby jako domova důchodců je dána závazností územního plánu pro územní řízení a pro celé stavební řízení až do kolaudace stavby. Účel stavby může být změněn jen postupem a za podmínek stanovených zákonem. Tento soud tedy zásadně nezpochybňuje právo žalobců vyžadovat záruku takovéto povahy, dochází však k závěru, že toto zachování účelu užívání stavby v daném případě je zaručeno. Toto posouzení Městským soudem v Praze považují žalobci za nesprávné.

Stanovisko tohoto soudu je zásadním způsobem ovlivněno skutečností, že již územní plán „umístil“ předmětnou budovu, přičemž lze i uvažovat o tom, že z územního plánu lze zjistit konkrétní účelové určení této budovy.

Žalobci se neztotožňují se stanoviskem Městského soudu, že dostatečnou zárukou toho, že se v budoucnu „nikdy nezmění“ účelové určení budovy jako domova důchodců, je skutečnost, že by bylo (pro změnu účelového určení) třeba změnit územní plán. I pokud by změna územního plánu byla potřebná, po vynaložení určitých finančních prostředků by jistě bylo možno takové změny docílit. Žalobci se však obávají, že je možné docílit změny účelového určení budovy bez změny územního plánu, protože ten zašel ohledně předmětného objektu do podrobností, které mají být řešeny až v rámci územního řízení. Žalobci považují za poměrně pravděpodobné, že stavební úřad by při případném návrhu vlastníka objektu na rekolaudaci posuzoval pouze, zda by vydáním příslušného rozhodnutí nedošlo k rozporu s obecněji vymezeným – zda by tedy nebyl vázán nadbytečným konkrétním určením užití předmětného objektu provedeným přímo v územním plánu.

Žalobci navrhli, aby rozsudek Městského soudu v Praze byl zrušen a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení a aby kasační stížnosti byl přiznán odkladný účinek.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že územní plán obce stanoví urbanistickou koncepci, řeší přípustné, nepřípustné, případně podmíněné využití funkčních ploch, jejich uspořádání, určuje základní regulaci území a vymezuje hranice zastavitelného území obce. Urbanistickou koncepci tvoří zásady hmotově-prostorového uspořádání, základní architektonické a kompoziční zásady, funkce a limity využití ploch a významných objektů, uspořádání dopravy a technického vybavení a řešení vazeb zastavěného území a přírodního

prostředí. Součástí závazné části územních plánů je rovněž vymezení ploch pro veřejně prospěšné stavby, což se stalo i v tomto konkrétním případě – plocha veřejného zájmu pro objekt S. v rámci navržené zástavby v místní části M.. Tato územně plánovací dokumentace je závazným podkladem pro vydání územního rozhodnutí, které zpětnou vazbou zabezpečuje soulad s cíli a záměry územního plánování, včetně architektonických a urbanistických hodnot v území. V tomto stádiu není možno rozhodnout, že umístění navržené veřejně prospěšné stavby je ve vymezené ploše nevhodné. To, že pro stavbu bylo vymezeno samostatné území, neznamená, že se stavební úřad otázkou konkrétního umístění stavby ze všech zákonných hledisek nezabývá. V rámci územního řízení a prostřednictvím územního rozhodnutí dochází ke konkrétnímu umístění stavby ve vymezené ploše a v rámci stanovených regulativů pro zástavbu navrženou územním plánem. Pokud jde o poskytnutí záruky zachování schváleného účelu užívání stavby do budoucna, tento požadavek nemá podle názoru žalovaného oporu v zákoně.

Nejvyšší správní soud, vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Pokud jde o námitku uvedenou sub a), jejímž obsahem je především tvrzení, že v územním řízení musí být vydáno rozhodnutí o umístění stavby, které nemůže být fakticky nahrazeno tím, že se stavba „umístí“ již územním plánem, je třeba konstatovat, že rozhodnutí o umístění stavby bylo vydáno. K tomu je třeba dodat, že součástí závazné části územního plánu je rovněž vymezení ploch pro veřejně prospěšné stavby, tedy v projednávané věci pro objekt S.. Tato část územního plánu je závazným podkladem pro vydání územního rozhodnutí, v němž se stavební úřad zabývá konkrétním umístěním stavby ze všech zákonných hledisek. V rámci územního řízení a prostřednictvím územního rozhodnutí tak dochází ke konkrétnímu umístění stavby na vymezené ploše. Není tedy pravdivé tvrzení kasační stížnosti, že stavební úřad na svoji úlohu (tedy na vydání rozhodnutí o umístění stavby) zcela rezignoval, protože toto rozhodnutí vydal.

Nelze souhlasit ani s námitkou, že žalobcům fakticky byla „odebrána instance“, protože řízení o vydání rozhodnutí o umístění stavby je jediným procesním rámcem, v němž mohou „sousedé“ uplatňovat své námitky proti stavbě. V projednávané věci správní orgán nepostupoval tak, že by bylo možno hovořit o „odebrání instance“. V průběhu řízení o umístění stavby poskytl možnost uplatnit námitky těm subjektům, které má na mysli ustanovení § 34 odst. 1 stavebního zákona (naposledy při ústním jednání konaném dne 10. 5. 2001).

Pokud jde o námitku uvedenou sub b), především je třeba uvést, že žalobci desinterpretují právní názor Městského soudu v Praze. Z jeho rozhodnutí nelze dovodit, že zásadně nezpochybňuje právo žalobců vyžadovat záruky, že se charakter stavby do budoucna nezmění. Městský soud v Praze uvedl, že je třeba položit důraz na závaznost územního plánu pro územní řízení a pro celé stavební řízení až do kolaudace stavby. Změny ve způsobu užívání stavby jsou přípustné pouze na základě rozhodnutí stavebního úřadu a změna v užívání stavby nemůže být povolena, byla-li by v rozporu s územním plánem. Podle názoru Městského soudu v Praze je tedy samotný stavební zákon zárukou toho, že účel stavby (bydlení pro seniory) bude zachován, resp. tento účel může být změněn jen postupem a za podmínek stanovených stavebním zákonem. S tímto názorem Nejvyšší správní soud souhlasí a doplňuje, že z žádného ustanovení stavebního zákona nelze dovodit oprávnění žalobců jako účastníků řízení o umístění stavby a o využití území (§ 34 odst. 1) požadovat v rámci tohoto řízení záruku, že „nikdy“ v budoucnu nedojde ke změně v užívání stavby.

Nejvyšší správní soud dodává, že další úvahy v kasační stížnosti se pohybují již jen v rovině spekulací („...žalobci považují za poměrně pravděpodobné, že stavební úřad by při případném návrhu vlastníka objektu na rekolaudaci posuzoval pouze...“).

Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že rozhodl ve věci samé, nerozhodoval již samostatně o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci ve věci neměli úspěch a žalovanému nevznikly náklady převyšující jeho běžnou úřední činnost.

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

V Brně dne 18. ledna 2006

JUDr. Marie Součková
předsedkyně senátu