



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyň Mgr. Věry Jachurové a Mgr. et Mgr. Lenky Bahýřové, Ph. D., v právní věci

žalobce: **XY, spol. s r.o., IČO:**
se sídlem
zastoupený Mgr. Jiřím Ostrýtem, advokátem
se sídlem Praha 2, Moravská 6

proti

žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**
se sídlem Praha 1, Mariánské náměstí 2/2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 12. 2016 č.j. MHMP 2250905/2016

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 4, odboru stavebního ze dne 1. 6. 2016 č.j. P4/068324/16/OST/LUMA (dále jen „rozhodnutí stavebního úřadu“). Rozhodnutím stavebního úřadu byla zamítnuta žádost žalobce o změnu v užívání 1 ks stavby pro reklamu při nájezdu z komunikace Modřanská na komunikaci Jižní spojka, 3 m před sloupem VO č. 402862 (dále jen „žádost“).

2. V napadeném rozhodnutí žalovaný konstatoval, že z územního souhlasu a ze souhlasu s provedením ohlášené stavby z roku 2012 vyplývá, že stavba pro reklamu byla povolena s dobou platnosti do 11. 5. 2016. Stavební úřad na straně 5 svého rozhodnutí uvedl, že stavba pro reklamu neměla být v roce 2012 do této funkční plochy umístěna a povolena. Stavbu však v roce 2012 povolil s tím, že předmětná stavba je v souladu s vyhláškou č. 32/1999 Sb. hl. m. Prahy, o závazné části územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy (dále jen „územní plán“). Zdůraznil, že při posuzování žádosti je třeba mimo jiné zkoumat, zda dle § 126 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) je změna v užívání stavby v souladu s územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování, které jsou uvedeny v § 18 a 19 stavebního zákona. Obecně platí, že územní plán se reklamními zařízeními ani stavbami pro reklamu nezabývá, stavby pro reklamu ani reklamní zařízení nejsou zahrnuty mezi vyjmenovaná funkční využití, která pro regulaci v jednotlivých funkčních plochách stanoví územní plán. U staveb nevyjmenovaných v regulativech platného územního plánu je nutno posoudit jejich slučitelnost s funkcí hlavní. Vzájemná slučitelnost funkcí staveb musí být prokázána s ohledem na charakter území zejména z důvodu omezení střetů vzájemně neslučitelných funkcí. V případě povolení změny v užívání takové stavby musí být žadatelem v žádosti jednoznačně prokázáno a odůvodněno, že je její funkce kompatibilní s hlavními funkcemi staveb ve funkční ploše a nesnižuje kvalitu prostředí dané lokality. Tím bude prokázáno, že taková stavba (změna v užívání stavby) není s územním plánem v rozporu, neboť bude souviset či doplňovat hlavní funkční využití dané funkční plochy. V daném případě žalobce v žádosti neposoudil změnu v užívání dočasné stavby pro reklamu s hlavním funkčním využitím dotčené plochy IZ (izolační zeleň). Žalovaný se ztotožnil s posouzením stavebního úřadu, který popsal změnu v ploše izolační zeleně s odkazem na fotodokumentaci. Podotkl, že žalobci bylo od počátku užívání stavby známo, že se jedná o stavbu dočasnou, jejíž užívání je omezeno pevně stanoveným termínem. Žádný právní předpis žalobci negarantuje právní nárok na prodloužení doby užívání stavby, které je možné mj. pouze u staveb odpovídajících svým charakterem předpokládaným záměrům obecně závazné územně plánovací dokumentace.
3. Žalovaný dále konstatoval, že zeleň, a to i náletová, je živým biologickým systémem, který působí v každém prostředí přirozeně polyfunkčně, tj. nezávisle na člověku ovlivňuje mnoha účinky v různé intenzitě kvalitu prostředí. Obecně známé je, že vegetace např. ovlivňuje mikroklima, vlhkost a prašnost a za jistých okolností je schopna snižovat hluknost prostředí.
4. Aplikace zásady legitimního očekávání neznamená, že by správní orgán nebyl oprávněn rozhodnout v budoucnu v obdobné situaci odlišným způsobem. V této souvislosti žalovaný odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) sp. zn. 2 As 7/2005. Správní orgán je tedy k názorovému posunu oprávněn, ale je povinen jej přezkoumatelným způsobem odůvodnit. Dodržování zásady legitimního očekávání tedy nemůže znamenat absolutní neměnnost rozhodovací praxe správního orgánu, která nemůže ustrnout na místě a nereagovat na nové skutečnosti.
5. Žalovaný nepřisvědčil odvolací námitce, že uvedený pozemek není v ochranném pásmu PP Branické skály. Konstatoval, že pozemek se nachází v ochranném pásmu drah celostátních a regionálních, též se nachází v pásmu památkových rezervací, přes daný pozemek vede

kanalizační stoka. Stavební úřad ve svém rozhodnutí nikde neuvedl, že by daný pozemek byl v ochranném pásmu PP – tedy přírodní park Branické skály.

6. V žalobě proti napadenému rozhodnutí žalobce v prvním žalobním bodě namítl nesprávnou aplikaci územního plánu. Uvedl, že stávající stavba pro reklamu se nachází v nezastavitelném území v ploše s funkčním využitím IZ – izolační zeleň a současně v zastavěném území. Nezpochybnil, že využití pozemků musí být v souladu s platným územním plánem, zdůraznil však, že stavby pro reklamu ani reklamní zařízení nejsou zahrnuty mezi vyjmenovaná funkční využití, která pro regulaci v jednotlivých funkčních plochách užívá územní plán. Dle vyjádření orgánu územního plánování, odboru územního rozvoje MHMP ze dne 2. 2. 2016 č.j. 169257/2016 v případě funkční plochy IZ – izolační zeleň, která není součástí celoměstského systému zeleně, územní plán umístění stavby nebo zařízení pro reklamu nevylučuje.
7. Oba správní orgány v rozporu s tímto posouzením dotčeného orgánu dospěly k nepřipustnosti prodloužení doby trvání stavby pro reklamu. Žalobce namítl, že tento postup je v rozporu s právním řádem ČR, konkrétně s čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR i s čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Výklad stavebního úřadu, který byl potvrzen žalovaným, je nezákonný, protože zakazuje něco, co právní předpisy umožňují. Vzhledem k tomu, že stavby pro reklamu jsou mimo podrobnost platného územního plánu, bylo možné stavbu umístit i v území funkční plochy IZ – izolační zeleň. Užitím správního uvážení při posuzování souladu stavby s funkčním využitím území dle platného územního plánu překročily správní orgány obou stupňů zákonem stanovené meze správního uvážení, resp. je zneužily v neprospěch žalobce, což zakládá samo o sobě důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí.
8. Podle žalobce nelze jednoznačně určit, v které ploše se stavba pro reklamu nachází, neboť dle výkresu č. 37 územního plánu /mapa v měřítku 1:1000/ činí hranice mezi jednotlivými funkčními plochami cca 10 m a stavba pro reklamu o velikosti 5 m je umístěna v této hranici. Dle změny Z1000 je navíc základním měřítkem územního plánu měřítko 1: 10 000 a nejmenší zobrazovanou funkční plochou plocha 2500 m². V tomto měřítku nelze předmětnou stavbu definovat vůbec.
9. Pokud žalovaný poukázal na § 18 odst. 5 stavebního zákona, dle kterého v obecné rovině nelze umístit stavby v nezastavěném území, žalobce uvedl, že se v daném případě jedná o zastavěné území. V tomto smyslu se vyjádřil i orgán územního plánování ve svém stanovisku ze dne 6. 1. 2016 č.j. MHMP 32174/2016.
10. Ve druhém žalobním bodě žalobce namítl nesprávně zjištěný stav věci na místě stavby. Předmětná stavba funkci IZ – izolační zeleň nikterak neomezuje. Stavba se od svého povolení nezměnila a nezměnilo se ani okolí stavby, stavba pro reklamu svojí velikostí a provedením (jedná se o reklamní panel na úzkých stojnách) nebrání růstu případných křovin a zeleni v okolí stavby. Prodloužením lhůty dočasnosti stavby by nedošlo k žádným zásahům do stávající zeleně. V této souvislosti žalobce poukázal na to, že izolační zeleň není součástí celoměstského systému zeleně, což stavební úřad ani žalovaný nerozporovali. Hlavní funkcí izolační zeleně je sice výsadba dřevin a travních porostů, avšak za účelem oddělení plochy technické a dopravní infrastruktury od ostatních funkčních ploch. Vzhledem k charakteru stavby, která je na stojnách, zabírá tato stavba

zcela minimální a zanedbatelný prostor (nečiní ani 1 % z plochy pozemku), na kterém nemůže být osazen travní porost. Pokud je hlavní funkcí oddělení funkčních ploch, stavba pro reklamu dle žalobce tuto funkci splňuje.

11. Žalovaný přitom žádným prokazatelným a jednoznačným způsobem nevyvrátil tvrzení žalobce, že stavba nebrání funkčnímu využití – izolační zeleni, v níž je umístění stavby přípustné. Stavba pro reklamu je na předmětném pozemku umístěna delší dobu, prodloužením lhůty její dočasnosti by nedošlo k žádné manipulaci, případnému narušení kořenového systému ani jinému zásahu do stávající okolní zeleně. Stavební úřad i žalovaný překročili své pravomoci, když zamítnutí žádosti odůvodnili pouze negativním vlivem stavby na složky životního prostředí, ačkoli z tohoto hlediska byla věc projednána s dotčenými správními orgány, které věci posoudily kladně.
12. Ve třetím žalobním bodě žalobce namítl rozpor s předchozím posouzením ve věci i rozhodovací praxí v obdobných případech, a tedy porušení § 2 odst. 4 správního řádu. Uvedl, že předchozí rozhodnutí ve věci vycházelo ze zcela opačného posouzení a toto odlišné posouzení orgánem prvního stupně ve věci bylo i stěžejním odvolacím důvodem. Žalovaný se s touto odvolací námitkou vypořádal zcela nesprávně, když uvedl, že aplikace zásady legitimního očekávání neznamená, že by správní orgán nebyl oprávněn rozhodnout v budoucnu odlišným způsobem a v této souvislosti pouze v obecné rovině poukázal na právní názor NSS vyjádřený v rozsudku ze dne 25. 4. 2006 sp. zn. 2 As 7/2005. Podle žalobce byla žalovaným uvedená citace z tohoto rozhodnutí vytržena z kontextu, když NSS v rozsudku dále uvedl, že: *„ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení vyplývá princip zásadní vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí v případě, že se taková praxe vytvořila (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005 č.j.2 Ans 1/2005-57). Tento princip lze považovat za jeden z vůdčích ústavních principů, jež musí veřejná správa ve své činnosti respektovat (...)“*
13. Žalobce trvá na tom, že posouzení, zda stavba pro reklamu je či není v souladu s územním plánem, nespadá do správního uvážení, neboť platný územní plán její umístění v předmětném území nevylučuje. I pokud by se soud s tímto právním názorem neztotožnil, je zřejmé, že v daném případě správní orgány obou stupňů porušily § 2 odst. 4 správního řádu, protože nedošlo ke změně podmínek, za nichž lze přistoupit ke změně právního posouzení obdobných případů. Především nedošlo k žádné změně právních předpisů, která by měla vliv na posuzování staveb pro reklamu s platným územním plánem, žalobci není známo, že by tato otázka byla ujednocena judikaturou NSS, v předmětném území nedošlo k zásadní změně poměrů oproti stavu, za kterého byla stavba povolena a uvedené posouzení není aplikováno správními orgány ve všech shodných případech, tj. umísťování staveb pro reklamu v monofunkční ploše IZ – izolační zeleň, obdobně. V jiných rozhodnutích, která žalobce přiložil k žalobě, stavební úřad správně uvedl, že izolační zeleň není součástí celoměstského systému zeleně a dobu trvání staveb pro reklamu (neosvětlených, stejně jako je tomu v posuzované věci) prodloužil.
14. Žalobce dále poukázal na to, že i ostatní úřady městských částí posuzují existenci staveb pro reklamu v ploše IZ – izolační zeleň zcela odlišně od projednávaného případu. Je nepřijatelné a v rozporu se zásadou legitimního očekávání, aby v obdobných případech bylo na území hlavního města Prahy rozhodováno diametrálně odlišně.

15. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě uvedl, že se v napadeném rozhodnutí dostatečným způsobem vypořádal se všemi námitkami, které žalobce ve svém odvolání uvedl, a odkázal na jeho odůvodnění.
16. Konstatoval, že při posuzování žádosti o změnu užívání stavby pro reklamu je třeba mimo jiné zkoumat, zda je dle § 126 odst. 3 stavebního zákona v souladu s územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování, které jsou uvedeny v § 18 a 19 stavebního zákona. Přestože se územní plán stavbami pro reklamu nezabývá, je nutno posoudit jejich slučitelnost s funkcí hlavní.
17. Vzájemná slučitelnost funkcí staveb musí být prokázána s ohledem na charakter území zejména z důvodu omezení těchto střetů vzájemně neslučitelných funkcí. V případě povolení změny užívání takové stavby musí být žadatelem v žádosti jednoznačně prokázáno a odůvodněno, že je její funkce kompatibilní s hlavními funkcemi staveb ve funkční ploše a nesnižuje kvalitu prostředí dané lokality. Tím bude prokázáno, že taková stavba není s územním plánem v rozporu, neboť bude souviset či doplňovat hlavní funkční využití dané funkční plochy. V daném případě žalobce v žádosti neposoudil změnu v užívání dočasné stavby pro reklamu s hlavním funkčním využitím dotčené plochy IZ – izolační zeleň.
18. Shodně jako v napadeném rozhodnutí pak žalovaný uvedl, že zeleň se v blízkosti stavby vyskytuje, a není rozhodné, zda se jedná o nálety nebo kvalitní zeleň. Stavba pro reklamu neplní funkci zeleně, a pokud plochu, kterou zabírá, nahradí stromy a keře, bude ochranná funkce zeleně posílena, což je naprosto v pořádku. Stavba pro reklamu plní pouze funkci propagační a není slučitelná s touto funkcí ochrany.
19. V replice k vyjádření žalovaného žalobce uvedl, že nesouhlasí s argumentací žalovaného, že v žádosti žalobce neposoudil změnu v užívání stavby pro reklamu s hlavním funkčním využitím dotčené plochy IZ – izolační zeleň. Na základě výzvy stavebního úřadu byla žádost ve stanovené lhůtě doplněna o „prohlášení projektanta“, jehož obsahem bylo odůvodnění souladu stavby pro reklamu s územním plánem. Skutečnost, že žádost byla doplněna o požadovaný podklad až na základě výzvy, nemůže jít k tíži žalobce a v žádném případě nelze argumentovat „neúplností“ žádosti, když lhůta stanovená stavebním úřadem k jejímu doplnění byla dodržena.
20. V doplnění žaloby ze dne 17. 7. 2018 žalobce odkázal na současně předložené stanovisko orgánu územního plánování Magistrátu hl. m. Prahy č.j. MHMP 873432/2018 ze dne 4. 6. 2018 s tím, že odbor územního rozvoje Magistrátu hl. m. Prahy jako orgán územního plánování a zároveň jako dotčený orgán ve smyslu § 136 odst. 1 správního řádu vydává ke stavebním záměrům vyvolávajícím změnu v území podle § 6 odst. 1 písm. e) stavebního zákona závazná stanoviska. V tomto stanovisku dotčený orgán uvedl, že záměr nepředstavuje oproti současnému stavu změnu v území, změny v území nevyvolává a ani nedošlo ke změně územně plánovací dokumentace, přičemž se jedná o prodloužení povolení stávající dočasné stavby, které je možné do 31. 12. 2022, tzn. do konce platnosti stávajícího územního plánu.

21. V duplice k doplnění žaloby žalovaný konstatoval, že rozhodnutí stavebního úřadu i napadené rozhodnutí jsou z doby, kdy odbor územního rozvoje MHMP nebyl dotčeným orgánem v předmětném řízení, a nevydával tedy závazná stanoviska. Posouzení souladu předmětné dočasné stavby s územním plánem bylo v kompetenci příslušného stavebního úřadu, který dospěl k závěru, že předmětná stavba pro reklamu je s ním v rozporu. S ohledem na § 75 odst. 1 s.ř.s., podle něhož platí, že při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu, je žalobcem předložené stanovisko irelevantní.
22. Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů. V posuzované věci vyšel z následně uvedené právní úpravy:
23. Podle § 126 odst. 3 stavebního zákona v relevantním znění změna v užívání stavby musí být 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.
24. Soud předesílá, že skutkově podobnou věc téhož žalobce posuzoval v řízení vedeném zdejším soudem pod sp. zn. 10 A 37/2017, přičemž nemá důvod se odchýlit od závěrů, k nimž v uvedeném řízení dospěl. Shodně jako tomu bylo v řízení sp. zn. 10 A 37/2017, i pro nyní projednávanou věc platí, že předmětná stavba je umístěna (resp. změna jejího využití spočívající v prodloužení doby, v níž může být umístěna) do monofunkční plochy IZ – izolační zeleň, jejíž hlavním využitím je dle regulativů funkčního a prostorového uspořádání územního plánu hl. m. Prahy (vyhláška č. 32/1999 Sb. hl. m. Prahy) v relevantním znění *zeleň s ochrannou funkcí, oddělující plochy technické a dopravní infrastruktury od jiných 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).
25. Ve věci rovněž není sporu o tom, že stavba je umístěna v nezastavitelném a současně zastavěném území, přičemž podle oddílu 6 odst. 3 regulativů funkčního a prostorového uspořádání územního plánu hl. m. Prahy platí, že: „*Nezastavitelné území nelze zastavět trvalými ani dočasnými stavbami s výjimkou liniových a plošných dopravních staveb, liniových a plošných staveb technického vybavení, účelových staveb sloužících provozu a údržbě příslušného funkčního využití a ostatních staveb uvedených v legendě jednotlivých funkčních ploch územního plánu. Tyto stavby nesmí narušit nebo omezit hlavní funkci území. Do nezastavitelných území jsou zahrnuty plochy: přírody, krajiny a zeleně, pěšební plochy včetně orných půd, vodní plochy, suché poldry, těžba surovin, urbanisticky významné plochy a území oddechu.*“

26. Žalobce v prvním žalobním bodu argumentoval tím, že umístění předmětné stavby pro reklamu nemůže být v rozporu s územním plánem, neboť územní plán umístění stavby nebo zařízení pro reklamu nevyklučuje. Žalobci lze přisvědčit, a potvrzují to i žalovaný v napadeném rozhodnutí a stavební úřad v prvostupňovém rozhodnutí, že stavby pro reklamu a reklamní zařízení nejsou zahrnuty mezi vyjmenovaná funkční využití, která pro regulaci v jednotlivých funkčních plochách užívá územní plán. Umístění stavby nebo zařízení pro reklamu tedy územní plán výslovně nevyklučuje. V tomto duchu se ve věci vyjádřil též orgán územního plánování ve vyjádření ze dne 2. 2. 2016. Tato skutečnost však automaticky nemůže vést k závěru, že stavby nebo zařízení pro reklamu (byť jsou – slovy žalobce – mimo podrobnost platného územního plánu) lze do plochy s funkčním využitím IZ – izolační zeleň bez dalšího umístit, v tomto smyslu je argumentace žalobce nedůvodná. Závěr, zda existence stavby je či není nadále slučitelná s územním plánem, jehož nedílnou součástí jsou též platné regulativy pro funkční uspořádání území, musí být vždy učiněn na základě posouzení jednotlivých případů žádostí o umístění stavby.
27. Odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu obsahuje podrobnou argumentaci (viz dále), která vede k závěru, že umístění stavby pro reklamu na daném místě je neslučitelné s funkčním využitím plochy IZ – izolační zeleň. Pokud přitom žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí na tuto argumentaci stavebního úřadu v podrobnostech odkázal, nejedná se v této části o nedostatečné vypořádání odvolací námitky žalobce, neboť správní řízení (a tudíž i rozhodnutí správních orgánů obou stupňů) tvoří jeden celek; takový postup je v případě, že se žalovaný s hodnocením správního orgánu prvního stupně ztotožnil, jak tomu bylo i v této věci, zcela akceptovatelný.
28. Soud se ztotožňuje s postupem stavebního úřadu, který přistoupil k posouzení slučitelnosti umístění předmětné stavby s funkčním využitím plochy IZ – izolační zeleň, pokud územní plán umístění takové stavby výslovně nevyklučil. Takový postup je odůvodněn požadavky plynoucími z regulativů funkčního uspořádání území, které jsou součástí územního plánu hl. m. Prahy. Stavební úřad k tomu uvedl mj. následující: *„Předmětná dočasná stavba pro reklamu se neslučuje, resp. není kompatibilní ani se stavbami uvedenými v oddílu 6 (územního plánu) a ve výkrese č. 37, tj. liniové a plošné dopravní stavby, liniové a plošné stavby technického vybavení, účelové stavby sloužící provozu a údržbě příslušného funkčního využití, v daném případě údržbě zeleně nacházející se v monofunkční ploše IZ – izolační zeleň. ...Stavba plní zcela odlišnou funkci než dotčená funkční plocha IZ – izolační zeleň, jejíž hlavní funkcí je ochranná funkce, oddělující plochy technické a dopravní infrastruktury od jiných funkčních ploch a je určena pro výsadby dřevin a travní porosty. Takové funkci se stávající dočasná stavba pro reklamu ani vzdáleně nepřibližuje. Jedná se o dvě naprosto rozdílné funkce, kdy jedna plní funkci „reklamní“ a druhá funkci „ochrannou“. Tyto dvě funkce spolu vzájemně nijak nesouvisí, jsou tedy vzájemně neslučitelné, resp. nekompatibilní, lze i připustit, že tato „reklamní“ funkce znemožňuje plnohodnotné funkční využití této plochy, která je prioritně určena pro výsadby dřevin a travních porostů, resp. omezuje hlavní funkci území, ve kterém je umístěna.*
29. Dále stavební úřad v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl: *„V bezprostřední blízkosti stavby se nachází vzrostlá zeleň, která je zcela v souladu s funkčním využitím IZ – izolační zeleň. Tato zeleň tvoří bariéru mezi frekventovanou komunikací a významně napomáhá ke snižování emisí, které vznikají zejména automobilovým provozem na komunikaci. Jak je zřejmé i*

z fotodokumentace, vzrostlá zeleň tvoří na valu bariéru, která je přerušena umístěním předmětné stavby pro reklamu. Při porovnání fotodokumentace, která je založena ve správním spise územního souhlasu z roku 2012 a aktuální fotodokumentace, která je součástí spisu, je zřejmé, že vzrostlá zeleň se stále rozrůstá a předmětná stavba brání jejímu dalšímu růstu a udržování, aby kvalitněji plnila svou ochranou funkci, tedy bariéru oddělující rušný automobilový provoz, jako zdroje hluku a prachu od zeleně, která tvoří celoměstský systém zeleně. Stavba pro reklamu, která se časem nemění a její hladký povrch, který neumožňuje pohlcování ani hluku ani prachu, neumožňuje plnit ochrannou funkci tak, jako okolní vzrostlá zeleň ani udržovat rozrůstající se zeleň, která ochrannou funkci plní.“

30. Z uvedené argumentace správního orgánu, kterou žalovaný v napadeném rozhodnutí potvrdil, tedy vyplývá, že předmětná stavba jednak plní zcela odlišnou funkci, než která je pro funkční plochy IZ – izolační zeleň předpokládána, a jednak svým umístěním brání rozrůstání a údržbě zeleně, která se v bezprostřední blízkosti stavby nachází. Co se týká odlišnosti funkce předmětné stavby, o té soud pochybnosti nemá, neboť předmětná stavba, která je samostatně stojící stavbou pro reklamu, zjevně slouží pouze reklamním účelům; jiné funkce tato stavba nemá a žalobce to ani netvrdil. Jedná-li se však o stavbu pro reklamu, k jejímuž případnému umístění do funkčních ploch IZ – izolační zeleň se územní plán žádným způsobem nevyslovuje, těžištěm úvah stavebního úřadu o žádosti o umístění takové stavby musí být zjištění, zda tato stavba může narušit nebo omezit hlavní funkci využití území. Dle názoru soudu byla ze strany stavebního úřadu předestřena zcela relevantní a dostatečná argumentace vedoucí k závěru, že takové negativní účinky na hlavní funkci využití území (tj. narušení nebo omezení) předmětná stavba má, a soud se s touto argumentací stavebního úřadu, kterou žalovaný v napadeném rozhodnutí aproboval, zcela ztotožňuje. V důsledku užití této argumentace nedošlo ze strany správního orgánu k vybočení z mezí správního uvážení.
31. Pro výše popsany závěr vyšel stavební úřad z fotodokumentace založené ve správním spise, z níž je seznatelné, že v bezprostřední blízkosti předmětné stavby se nachází zeleň (před stavbou pak méně vzrostlá, což je logické, neboť přes vzrostlou zeleň by na reklamu vidět nebylo a tato stavba by pak neplnila svůj účel). Soud k tomu dodává, že přítomnost zeleně je zřetelně seznatelná i z fotografií přiložených žalobcem k žalobě. K argumentaci žalobce ve druhém žalobním bodu soud uvádí, že správní orgány zjistily skutkový stav věci dostatečně a bez důvodných pochybností, a to mj. i na základě již zmíněné fotodokumentace. Žalobcem navrhované ohledání na místě samém proto soud shledal nadbytečným.
32. Se žalobcem nelze souhlasit, že prodloužením lhůty dočasnosti stavby by nedošlo k žádným zásahům do stávající zeleně. Stavební úřad ve svém rozhodnutí přesvědčivě vyložil, že stavba pro reklamu brání dalšímu rozrůstání a údržbě zeleně, která tvoří přirozenou bariéru oddělující automobilový provoz od ostatních částí území, přičemž je zřejmé, že stav zeleně jakožto živého biologického systému se v průběhu času mění jejím růstem a rozšiřováním v ploše. Současně lze konstatovat, že i nutná údržba a provoz stavby (byť by se mělo jednat pouze o výměnu reklamního sdělení) nežádoucí zásah do vzrostlé vegetace vyloučit nemůže.

33. K žalobcem namítanému rozporu s dosavadní správní praxí (třetí žalobní bod) soud uvádí, že požadavek na obdobné rozhodování ve skutkově shodných nebo podobných případech (§ 2 odst. 4 správního řádu) může založit legitimní očekávání účastníka na určitý výsledek rozhodování a zavedená správní praxe je referenčním vodítkem pro rozhodování správních orgánů. Aplikaci této zásady je však nutno posuzovat vždy s přihlédnutím k okolnostem jednotlivého případu. Zároveň je třeba si uvědomit, že tato zásada netvoří absolutně nepřekonatelnou překážku pro takové rozhodnutí správního orgánu, které nelze považovat za souladné s dosavadní správní praxí (např. bude-li přijato s cílem dosavadní správní praxi změnit); zákonnost takového rozhodnutí pak bude nutné posoudit na základě důvodů, které k takové změně správní orgán vedly (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.4.2006, č.j. 2 As 7/2005-86). V posuzované věci nicméně soud neshledal, že by napadené rozhodnutí, resp. jemu předcházející rozhodnutí stavebního úřadu, zásadním způsobem měnilo dosavadní správní praxi stavebního úřadu.
34. Soud se především neztotožnil s úvahou žalobce, že posouzení otázky, zda stavba pro reklamu je či není v souladu s platným územním plánem, nespadá do správního uvážení. Jak bylo uvedeno výše, neurčuje-li závazně územní plán, zda stavbu pro reklamu lze umístit do konkrétní funkční plochy, je nutno umístění takové stavby posoudit z hlediska platných funkčních regulativů územního plánu, jež stanoví funkční využití ploch. Zcela odlišná funkce umísťované stavby, pokud nebrání či neomezuje funkční využití dané plochy, nemusí být bez dalšího důvodem pro neumístění stavby v této ploše (pokud by např. stavba pro reklamu byla umístěna na jiné již existující stavbě). Stěžejním hlediskem je však zjištění, že by taková stavba mohla narušovat nebo omezovat hlavní funkci území, resp. plochy, kterou je v případě plochy IZ – izolační zeleň existence zeleně. Právě k takovému závěru dospěl stavební úřad, žalovaný tento závěr v napadeném rozhodnutí podpořil a soud nevidí žádný legitimní důvod k tomu, aby tento závěr přehodnocoval.
35. Žalobce poukázal na své legitimní očekávání, přičemž uvedl, že poměry v území se výrazně nezměnily oproti stavu, za kterého byla stavba povolena, a zároveň nedošlo ke změně právních předpisů. Stavební úřad k tomu v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí uvedl, že stavba umístěná na základě územního souhlasu a souhlasu s provedením ohlášené stavby, které vydal Úřad městské části Praha 4, odbor stavební dne 28. 12. 2012, neměla být v roce 2012 do této funkční plochy umístěna a povolena, přičemž soulad s územním plánem nebyl odůvodněn. Aniž by se soud zabýval tím, zda v roce 2012 byly splněny zákonné podmínky pro umístění předmětné stavby v daném místě, v odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu v této věci (tj. z roku 2016), jak bylo citováno výše, je poukazováno na rozrůstání zeleně, čemuž předmětná stavba brání, stejně jako udržování zeleně. Tato argumentace (podpořená fotografiemi ve spisovém materiálu) se soudu jeví jako logická, neboť postupem času se zeleň rozrůstá a je tak potřeba ji současně udržovat. Tato údržba nutně musí směřovat k tomu, aby zeleň plnila svoji funkci izolačního biologického systému, nikoli k tomu, aby nebránila provozování stavby pro reklamu (pro niž je bezpochyby další růst zeleně, jež by event. zakrýval výhled na reklamní plochu, nežádoucí).
36. Z uvedeného vyplývá, jak již bylo zmíněno výše, že při rozhodování o umísťování staveb pro reklamu do funkční plochy IZ – izolační zeleň je nutno vždy pečlivě přihlížet ke konkrétním okolnostem posuzované věci. Pokud byla již konkrétní stavba do území

umístěna (jako tomu bylo i v této věci), žadatel o prodloužení doby užívání takové stavby musí počítat též s možnou změnou místních poměrů, které lze s ohledem na stěžejní prvek ve funkčních plochách IZ – izolační zeleň, tedy zeleň s ochrannou funkcí, po určité době předpokládat. Důvodem pro případné neprodloužení doby užívání stavby tak nemusí být pouze změna územního plánu, resp. právních předpisů, na jejíž neexistenci žalobce poukazoval, ale též změna poměrů v dané lokalitě. Nemusí přitom dojít ke zcela zásadní změně poměrů v území; stačí, 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.

37. Žalobce (teprve) k žalobě předložil další rozhodnutí stavebního úřadu z obdobného období (rozhodnutí ze dne 26.7.2016, č.j. P4/099096/16/OST/STRA a ze dne 25.7.2016, č.j. P4/098842/16/OST/SMID), jimiž stavební úřad povolil změnu v užívání stavby pro reklamu v jiných lokalitách (na území Prahy 4). Z obsahu těchto rozhodnutí vyplývá, že byla posuzována jejich slučitelnost s hlavní funkcí využití dané plochy (IZ – izolační zeleň), přičemž tato rozhodnutí rovněž obsahují úvahy týkající se nejen možnosti umístění těchto typů staveb v dané funkční ploše, ale též konkrétních místních poměrů (zde ovšem s hodnocením, že „v okolí stavby se nenachází vzrostlá zeleň, proto předmětná stavba není v tomto případě v kolizi s okolní zelení a je možné její trvání na omezenou dobu prodloužit“, resp. s hodnocením, že „předmětná stavba se nachází na zatravněné části pozemku bez vzrostlých keřů a dřevin poblíž“). Jakkoli možnost umístění těchto typů staveb do ploch s funkčním využitím IZ - izolační zeleň byla stěžejní podmínkou pro kladná rozhodnutí o změně v užívání stavby, další nezbytnou podmínkou byly úvahy o tom, zda lze tento typ stavby v dané lokalitě i nadále akceptovat, a to s ohledem na její vlivy na okolní zeleň. Tyto vlivy v odkazovaných rozhodnutích nebyly (dočasně) shledány jako bránící další existenci stavby pro reklamu v konkrétních lokalitách. Pokud však stavební úřad v nyní posuzované věci dospěl k jinému závěru, založenému na posouzení konkrétních poměrů v dané (jiné) lokalitě, resp. jejich změně, a zjištěný skutkový stav (fotografie z místa umístění stavby) takovému posouzení odpovídá, soud neshledává takové rozhodnutí nezákonným, resp. rozporným se zásadou legitimního očekávání.
38. Co se týče dalších žalobcem přiložených rozhodnutí, jež se týkaly změny v užívání staveb pro reklamu (žalobce jako vlastníka stavby) na území jiných městských částí, v rozhodnutí ÚMČ Praha 5 ze dne 19.2.2016, č.j. OSI.ob.36-44183/2015-Do-R zcela chybí posouzení slučitelnosti stavby s funkčním využitím plochy IZ - izolační zeleň (odůvodnění tohoto rozhodnutí tak nelze považovat za úplné), v rozhodnutí ÚMČ Praha 8 ze dne 22.11.2016, č.j. MCP8 149947/2016 stavební úřad dospěl k závěru, že „stavba nemůže narušovat okolní krajinu“ a rozhodnutí ÚMČ Praha 17 ze dne 10.12.2015, č.j. ÚMČP17 019109/2015/VYS/U se posouzením slučitelnosti stavby s funkčním využitím plochy IZ - izolační zeleň podrobněji nezabývá. Jakkoli se jedná vždy o stavby pro reklamu obdobného typu, tyto stavby jsou umístěny v odlišných lokalitách, přičemž soud nepovažuje za nezbytné podrobně zkoumat, nakolik byly tyto již umístěné stavby obrostlé zelení či nikoli (např. tím, že by si pro tyto účely vyžádal příslušné správní spisy a porovnal je se stavem při rozhodování o prvním povolení k umístění takové stavby), neboť se jedná o záležitost ryze skutkovou. Odůvodnění těchto rozhodnutí lze nicméně obecně (ve srovnání s rozhodnutími Úřadu městské části Praha 4) považovat za méně podrobná, a tudíž z hlediska posouzení správní praxe (jiného stavebního úřadu) méně směrodatná.

39. Lze shrnout, že jako správnou správní praxi lze aprobovat takový postup stavebního úřadu, který při posouzení umístění stavby pro reklamu (včetně 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. v níž se nachází (u již umístěných staveb). Změna poměrů v území spočívající ve změně stavu zeleně (se kterou je spojena potřeba péče o tuto zelen) je přitom relevantním důvodem pro to, aby žádosti o (změnu) územního rozhodnutí vyhověno nebylo. Pokud stavební úřad zamítavé rozhodnutí založil na této úvaze a závěr o možném negativním vlivu umístění stavby na hlavní funkční využití plochy má oporu ve skutkových zjištěních (fotodokumentaci), kterou se žalobci zpochybnit nepodařilo, soud neshledal důvod k tomu, aby žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil.
40. Přihlížet nelze k námitce, kterou žalobce uplatnil až v doplnění žaloby z července 2018, neboť její načasování se mívá se zákonnou lhůtou pro rozšíření žalobních bodů ve smyslu § 71 odst. 2 věta druhá s.ř.s. Namítá-li nově žalobce, že odbor územního rozvoje Magistrátu hl. m. Prahy zaujal kladné stanovisko k prodloužení doby užívání dočasné stavby, nelze přehlédnout, že toto stanovisko bylo vydáno až *ex post*, tj. po vydání napadeného rozhodnutí. Soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze *skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu* (§ 75 odst. 1 s.ř.s.), a nemůže proto při posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí zohledňovat skutkové a právní okolnosti, které nastaly až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí. Z předloženého stanoviska navíc nikterak nevyplývá posouzení slučitelnosti stavby s funkčním využitím plochy IZ – izolační zelen.
41. Soud tedy dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl. Učinil tak bez jednání, neboť pro tento postup byly splněny zákonem stanovené podmínky (§ 51 odst. 1 s.ř.s.).
42. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný byl ve věci úspěšný, avšak žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti mu v řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 27. listopadu 2019

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu